An Introduction to the Process of Program Review

86-02086/

INTRODUCTION TO THE PROCESS OF PROGRAM REVIEW

Task Force on
Program Review

March 1986

© Minister of Supply and Services Canada 1986

Available in Canada through

Authorized Bookstore Agents
and other bookstores

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. CP 32-50/1-1985 Canada: $4.95
ISBN 0-660-53216-6 Other Countries: $5.95

Price subject to change without notice

TABLE OF CONTENTS

PREFACE 1

INTRODUCTION

- Purpose of Program Review 1
- Scope of the Task 2
- Private Sector Advisory Committee 4
- Composition of the Study Teams 5
- The Reports of the Study Teams 8

THE PROCESS OF PROGRAM REVIEW

- Developing a Program Inventory 11
- The Work of the Study Teams 13
- Sequential Order of Review 14
- The Consultation Process 15
- Preparation of Study Team Reports 17

HIGHLIGHTS OF PROGRAM REVIEW - GENERIC ISSUES

- Introduction 19
- The Universal Subsidy 19
- The Fiscal Totality 20
- Inadequate Program Evaluation 23
- Lack of Institutional Memory 24
- Shortcomings in the Personnel System 25
- The Pervasive Force of the Status Quo 26

HIGHLIGHTS OF PROGRAM REVIEW - SPECIFIC PROGRAMS

- Government Procurement Study Team 27
- Regulatory Programs Study Team 27
- Review of Regulatory Agencies 28
- Real Property Study Team 29
- Major Surveys Study Team 30
- Canada Assistance Plan Study Team 30
- Veterans Affairs Programs Study Team 31
- Education and Research Study Team 31
- Job Creation, Training and Employment Services Study Team 32
- Housing Study Team 33
- Citizenship, Labour and Immigration Study Team 33
- Health and Sports Programs Study Team 34
- The Justice System Study Team 34
- Environment Programs Study Team 35
- Indian and Native Programs Study Team 36
- Agriculture Programs Study Team 36
- Services and Subsidies to Business Study Team 37
- Transportation Study Team 38
- Culture and Communications Study Team 38
- Natural Resources Study Team 39

PREFACE

All Canadians owe a great debt to the dedicated people who participated in the work of the Task Force on Program Review as members of specific study teams. In particular, thanks are due to those participants from the private sector who gave months of their time without remuneration. Study team members have rendered an extraordinary service to the cause of better and more efficient management of the nation's government apparatus. The labour unions, companies, associations, and the federal, provincial, territorial and municipal agencies which provided help and generously allowed their employees to participate in the work of program review must also be acknowledged.

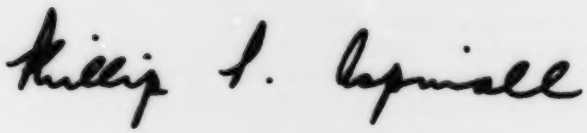
Thanks are also due to the members of the Private Sector Advisory Committee. This committee devoted considerable time to the work of program review, providing invaluable advice throughout the review process and acting as a channel for additional input from the private sector.

The mandate of the study teams was to produce an inventory of government programs with special concern for identifying duplication, waste and inefficiencies. It is our hope that study team proposals to the Task Force will produce a system that, first, is simpler to understand and more accessible to the Canadian public and, second, contributes more effectively to the achievement of national economic and social objectives.

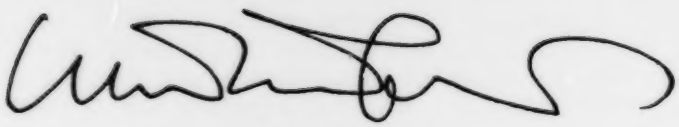
In meeting this mandate, the men and women of the study teams worked under extremely short time limits to carry out the research and analysis at the core of all of the study team reports. On their behalf, we recommend their reports to the Ministerial Task Force and trust that they will help to improve the federal government's management of expenditures and delivery of programs and services.

Special thanks are also due to the Deputy Prime Minister and Chairman of the Ministerial Task Force on Program Review, the Honourable Erik Nielsen, whose

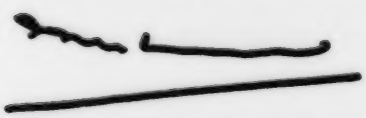
personal commitment to the process opened many doors and helped in the creation of a 221-member team involving the private and public sectors, such as has never been experienced in the history of the federal government.



Phillip Aspinall, FCA, Chairman
Private Sector Advisory Committee



Darcy McKeough
Private Sector Liaison Advisor



Dr. Peter Meyboom
Public Sector Advisor

INTRODUCTION

The Purpose of Program Review

Canadians have a right to expect government that serves their needs at a reasonable cost. Government should be as efficient as possible while providing all essential programs and services. In this context, outdated regulations, waste, duplication and conflicting program objectives can add to federal spending without meeting national goals. In fact, by rendering the economy more rigid and unadaptive, they can, and do, hinder the achievement of both economic and social goals.

In response to the government's concern about waste, duplication and red tape in federal departments and agencies, the Ministerial Task Force on Program Review was initiated on September 18, 1984, just one day after the new government was sworn in.

In making the announcement, Prime Minister Brian Mulroney said he was asking the Task Force to overhaul government programs so that they would be "simpler, more understandable and more accessible to their clientele" and that decision-making should be "decentralized as far as possible to those in direct contact with client groups".

Deputy Prime Minister and Chairman of the Ministerial Task Force on Program Review, the Hon. Erik Nielsen, described the problems graphically in a speech to the Canadian Club in Toronto in February, 1985:

> "The inventory has shown us the extraordinary complexity of our task. Each program in its own way is a monument to some problem of the past. Programs are often designed on an ad hoc basis, and targeted to a single problem without much reference to other programs that may address similar problems. From the client's viewpoint, this can result in a confusing hodgepodge of sometimes conflicting programs. We must, therefore, ask ourselves to what extent the original problems still exist and to what extent the original solution is still valid. For instance, through Agriculture Canada, the federal government still manages pastures and livestock in western Canada. Is there still a need, I must ask, to have federal bulls (or sacred cows) in federal pastures?"

The rationale for the program review was also rooted in the government's overall program for economic renewal. The new government believed strongly that an efficient government, helping rather than hindering the entrepreneurial spirit of Canadians, can free many segments of the economy to function on their own merits. This will improve productivity and support innovation as well as eliminate systemic barriers to economic growth.

It was in this context of economic renewal that the Minister of Finance, the Hon. Michael Wilson, referred to the contribution of program review in his Economic Statement of November, 1984, in his Budget of May, 1985, and again in his Budget of February 26, 1986.

The Scope of the Task

The scope of the work of the Task Force and its study teams is unprecedented. In previous years, there had been proposals for reform of regulations as well as recommendations that Parliament pass 'sunset laws' so that Crown agencies and special programs would not be allowed to outlive their usefulness. However, there had never been an attempt to improve services and programs or realize efficiencies across the entire federal government system in one concerted effort.

The clientele for the programs and services examined through this review process varies from war veterans to farmers and small businessmen, from native people to immigrants, and from fishermen to students. In fact, every Canadian is affected in one way or another by the programs studied.

As a result, the complexity of the task was also enormous. The Task Force selected 989 federal programs and services for review, reflecting annual federal expenditures of more than $92 billion, including tax expenditures. Figure 1 provides a breakdown of the number of programs and the financial and personnel resources devoted to them as they were investigated by each study team.

Despite the complexity of the task, the Task Force had a year to complete its mandate. In meeting this deadline, the Task Force was mindful that broad consultations were integral to the efforts of the study teams. Therefore, discussions took place with private sector groups, with

Figure 1

SUMMARY OF MIXED STUDY TEAMS ON PROGRAM REVIEW

STUDY TEAM	NO. OF PROGRAMS	RESOURCES $BILLION	1984/85 000 PYs
1. Services and Subsidies to Business	172	11.2	33.9
2. Job Creation, Training and Employment Services	66	2.8	8.4
3. Agriculture	42	3.2	11.6
4. Indians and Natives	106	2.4	6.1
5. Real Property Management	52	3.8	29.2
6. Canada Assistance Plan	1	3.8	0.1
7. Veterans Programs	8	1.5	3.6
8. Procurement	-	-	-
9. Housing	23	5.9	0.3
10. Environment	34	0.5	8.9
11. Major Surveys	45	0.9	17.5
12. Natural Resources	58	3.7	2.5
13. Culture and Communications	89	2.5	18.2
14. Regulatory Programs	146	3.1	24.2
15. Transportation	104	4.0	18.7
16. Education and Research	40	5.1	2.5
17. Citizenship, Labour and Immigration	79	0.6	6.0
18. Health & Sports	28	10.6	5.1
19. Justice System	73	1.8	29.8

* Numbers are the result of study teams' analyses. Teams have expanded or contracted programs, where appropriate. Some programs were reviewed by more than one team. Dollar figures reflect information acquired from departments.

federal departments and agencies, and with provincial and territorial governments. A summary of these consultations is included with each study team report.

The Private Sector Advisory Committee

The first order of business for the Task Force was to determine how to organize the program review. While expertise existed within the federal government itself (and was utilized throughout), the Task Force decided to open the review process to the private sector as well as to officials of provincial and territorial governments. The government believed that labour and business representatives would bring fresh and practical insight to this sweeping review of government programs.

After consultation with various labour, business and professional associations, the Deputy Prime Minister announced on November 16, 1984, the appointment of a Private Sector Advisory Committee, whose members were nominated by their participating organizations, as follows:

Phillip Aspinall, FCA (Chairman)
Canadian Institute of Chartered Accountants

Jan d'Ailly
Conseil du Patronat

Robert Baldwin
Canadian Labour Congress

Richard Bourbeau
Le Groupement d'entreprises québécoises

Ronald J. Farano
Canadian Federation of Independent Business

Geoffrey Hale
Canadian Organization of Small Business

Jerry Heffernan
Business Council on National Issues

Louis Laberge
Fédération des travailleurs du Québec

Harold P. Milavsky
Canadian Chamber of Commerce

Ted Netten
Canadian Association of Management Consultants

Peter Riggin
Canadian Manufacturers' Association

Austin Thorne
Canadian Federation of Labour

The committee met weekly throughout the year. It was asked to provide independent advice as to which programs should be examined, to assist in the recruitment of private sector members for the study teams, to act as a further review mechanism for the work coming to it from the individual study teams, and to act as a channel of advice from sponsoring organizations.

At the same time as the announcement of the Private Sector Advisory Committee, the Deputy Prime Minister also made public the appointment of the former Ontario Cabinet Minister, Darcy McKeough, as the Private Sector Liaison Advisor and a civil servant, Dr. Peter Meyboom, as the Public Sector Advisor. Darcy McKeough was to act as the link between the Committee and the Deputy Prime Minister, to set priorities and determine how the review should be approached; Dr. Peter Meyboom was to facilitate the access to the required information and support through the federal government. The review process benefitted greatly from the work of these two individuals.

Composition of the Study Teams

In recruiting for the study teams, the government expressed a high level of confidence in the fairness and good judgement of individual Canadians. As a result, it seemed natural to invite the non-governmental sector to play a prominent role in gathering and analyzing information and providing advice. The response to this approach was very gratifying; study team members demonstrated tremendous commitment to their work and served the Task Force without remuneration from the government.

Figure 2 indicates the composition of the various study teams. Of the 221 study team members, 99 were federal public servants. Of the 19 study teams, one was chaired by a provincial public servant while chairmanship of the others was divided equally between federal employees and private sector representatives.

Figure 2

STAFFING STATISTICS - MIXED STUDY TEAMS ON PROGRAM REVIEW

	Federal Public Servants	Private Sector Participants	Provincial Public Servants	TOTAL
1. Services and Subsidies to Business	9*	7		16
2. Job Creation, Training and Employment Services	5*	6		11
3. Agriculture	3	5*		8
4. Indians and Natives	5*	3		8
5. Real Property Management	5	4*		9
6. Canada Assistance Plan	1*	3	2	6
7. Veterans Programs	3*	2		5
8. Procurement	5	6*		11
9. Housing	4	3*	1	8
10. Environment	6	6*		12
11. Major Surveys	5	4*		9
12. Natural Resources	3	7*	4	14
13. Culture and Communications	6	6*		12
14. Regulatory Programs	9*	6		15
15. Transportation	4*	12	3	19
16. Education and Research	5	5	1*	11
17. Citizenship, Labour and Immigration	7*	8		15
18. Health and Sports	2	5*	3	10
19. Justice System	12*	4	6	22
TOTAL	99	102	20	221

* Includes Team Leader

Provincial public servants accounted for about 9 per cent of the membership of the study teams; this provincial participation included three deputy ministers. Private sector participants slightly outnumbered federal public servants in the total makeup of the study teams. A complete list of study team membership is included in each study team report.

Study teams were established after the inventory of 989 programs was assembled into more manageable segments. The teams, and their reports, were subsequently grouped around four major themes as follows:

Management of Government
- Procurement
- Regulatory Programs
- Regulatory Agencies*
- Real Property
- Major Surveys

Service to the Public
- Canada Assistance Plan
- Veterans
- Education and Research
- Job Creation, Training and Employment Services
- Housing

Improved Program Delivery
- Citizenship, Labour and Immigration
- Health and Sports
- Justice System
- Environment
- Indian and Native Programs

* At the same time as the Task Force was created, it was announced that the Deputy Prime Minister would examine options for reform with respect to the government's relationship to regulatory agencies. This report represents the work of that team, whose proposals were not reviewed by the Private Sector Advisory Committee. This report has been included for release in the series due to its relationship to the study team review of regulatory programs and because it also makes proposals to improve the management of government.

Economic Growth
- Agriculture
- Services and Subsidies to Business
- Transportation
- Culture and Communications
- Natural Resources

The Reports of the Study Teams

The material accompanying this introductory volume reflects the reports of the various study teams that were asked to review the programs and services of the federal government. These reports are being published so that Canadians can be better informed about the scope and composition of government programs that have a clearly identifiable clientele.

Broad-based consultation by the study teams was both necessary and desirable to fulfill their terms of reference thoroughly and within the time allowed. Publication of the reports allows people who were consulted to judge for themselves how their views were balanced with others, thereby sustaining this consultation process. In addition, the reports themselves provide the raw material for continued public discussion and informed debate on issues relating to improving the management of government.

No one would claim that these reports, each based upon three months of intensive work, provide the last word about the potential improvement to programs costing the taxpayer in excess of $90 billion per year. However, as the first attempt to present a comprehensive overview of what the federal government does, they will be of interest to many groups including provincial, territorial and municipal governments, the beneficiaries of programs and services provided by the federal government, analysts in academic institutions and the media.

The findings of the study teams, as set out in these reports, are the product of the work and the thinking of the study teams themselves, as provided to the Private Sector Advisory Committee. They do not reflect any decisions of the government. The government's response to the various options presented by the study teams will be announced as decisions are made by Cabinet.

All the study team reports have been edited for format, syntax and clarity, to prepare them for publication. In instances where it may have been unclear that judgements, observations and options were those of the study teams, attributions have been made. However, the analysis is that of the study teams, as are the proposals for change. It is the government's prerogative to assess the merits of these proposals as they are presented in these reports and to act accordingly.

In this regard, some decisions have already been announced and the impact of others will be felt throughout the remainder of the government's term in office. As was indicated by the Minister of Finance in both the May, 1985 and February, 1986 Budgets, the time horizon for a number of management improvements to be implemented by the government is the end of the decade.

This introductory volume has been produced to set out the process by which the Task Force on Program Review developed its agenda. It also describes how the study teams carried out their research and analysis and contains highlights from the reports of various study teams.

THE PROCESS OF PROGRAM REVIEW

Developing a Program Inventory

In his September 1984 statement, the Prime Minister indicated the government's equal priority on both efficiency and service to the public. In light of this, greater efficiency and improved service to the public were the primary goals of the program review, though keeping costs in line would continue to be a factor.

The government was convinced that the results of the program review would encourage economic growth, improve services to the public, promote more efficient management and lighten the burden on business of bureaucratic regulations. These objectives were a direct result of the government's commitment not only to economic renewal but also to reducing economic and social barriers and developing new, cooperative means to resolve national problems.

With these objectives in mind, Task Force staff began preparing the necessary inventory of government programs as well as estimates of the number of employees and financial commitments needed to carry them out. This was the essential foundation for the study teams which were to carry out their reviews based upon this inventory.

The development of this program inventory proved to be one of the most difficult jobs faced by the Task Force. There was no central agency in government which had all the relevant information at its disposal. Further, there was considerable uncertainty over the human and financial resources allocated to some of the programs.

In assembling the information, the Task Force staff relied upon:

- A list of federal programs published by Supply and Services Canada.
- A list of federal/provincial programs prepared by the Federal/Provincial Relations Office.
- A listing of tax measures prepared by the Department of Finance.

A final inventory was drawn up after some cross-checking with the departments administering these programs and Treasury Board. Ultimately, the Task Force staff settled on 989 government programs providing about $92 billion per year in benefits, including administrative costs, as its point of departure.

This preliminary list did not include spending on defence, foreign aid and interest charges, because the benefits of this spending do not flow directly to the Canadian public or to the provinces. This was a direct result of the Task Force mandate -- to focus on improving service to the public while increasing efficiency.

The Task Force also considered and rejected a number of other possible studies. For example, it ruled against a review of personal savings programs, such as the registered retirement savings plan, which were reviewed by the Minister of Finance in the context of his May, 1985 Budget. Similarly, an examination of unemployment insurance was the mandate of a Royal Commission under Mr. Claude Forget. Similar reasons prevailed for deciding against a review of energy and income support programs since the government was already examining both areas (and has since made broad changes to energy policy).

The Task Force concluded that the best opportunity to streamline government and consolidate programs was to concentrate on the many non-statutory measures such as assistance for businessmen, farmers, war veterans and other sectors and groups within Canadian society.

The next stage of Task Force activity was to shape the inventory list into manageable study areas or 'families' of programs in order to establish the appropriate study teams. In making its decisions, the Task Force was assisted by comments from federal economic development coordinators in each province, the Finance Minister's economic statement of November 1984, submissions from several national organizations and reports from a number of parliamentary committees.

The Task Force's preliminary list of studies was expanded and altered as the work progressed. The mandate of most study teams included programs which bridged several departments or agencies. In some instances, more than one study team included the same program within its area of review.

The Work of the Study Teams

With the study areas more clearly established, the Task Force turned its attention to the composition of the study teams which would carry out the necessary research and analysis. After consultation with the Private Sector Advisory Committee and the Private Sector Liaison Advisor, mixed teams containing both private and public sector representatives were announced by the Deputy Prime Minister in his capacity as Chairman of the Ministerial Task Force.

There were clear advantages to the mixed study teams. The private sector participants brought a fresh perspective to the task; they felt no inhibitions about posing awkward questions or advocating uncongenial solutions where necessary. Officials from the provinces and territories not only provided an intimate knowledge of the impact of federal programs on provincial/territorial activities but also added a valuable regional component to the collective experience of the teams.

The knowledge of government programs provided by the federal public servants, and their familiarity with federal government procedures and personalities, were also indispensable to the process. Federal officials on a team were not assigned to review directly the programs of their own departments, although they contributed their views as part of plenary team discussions.

The choice of a team leader, who would be required to forge a broad consensus among disparate team members, was crucial to the functioning of each study team. The selection of a candidate was made from among nominations from a variety of sources.

The Private Sector Advisory Committee was invaluable in identifying possible private sector candidates for both team leaders and members. Final appointments of team leaders were made by the Task Force Chairman upon the recommendation of the Public Sector Advisor and the Private Sector Liaison Advisor following consultation with the deputy heads of the departments most affected.

A key aspect of the program reviews was the high degree of autonomy of the study teams. Within its terms of reference, a study team could choose how to proceed with its work, whom to talk to, what questions to pose, what conclusions to draw, and what options to put forward.

Because of this high degree of autonomy and the mix of talents and backgrounds of the different teams, there was some variation in the manner in which the study teams carried out their work, including the amount and form of public and private sector consultations.

The terms of reference drawn up by the Public Sector Advisor and approved by the Task Force, invariably pointed the teams towards the focus of the program review, which was that government programs should better serve the people for whom they were intended. However, in the case of certain provincial programs which receive federal financing, teams were somewhat more circumscribed.

The three-month time limit placed on the work of each study team proved to be useful in forcing the teams to concentrate on priority issues. Adhering to these rigid schedules usually meant that study team members worked up to 80 hours a week during the review period.

Sequential Order of Review

At the beginning of the program review process, the Task Force decided that only three to five teams would be in place at any one time, rather than having all study teams operating simultaneously. As a consequence, the total period of the work of the study teams was to extend over one year, with the first study team being launched in December 1984.

A review of such unprecedented scope, relying upon a large number of teams operating simultaneously, would have taken considerable time to prepare for launching. Sequential studies could be launched more quickly. Moreover, the Private Sector Advisory Committee had more time to consider the teams' reports; later teams were also able to profit from the lessons learned by earlier teams.

One of the objectives of the Task Force was that the one-year period should not be exceeded; teams were asked to adhere strictly to their prescribed reporting deadlines. Thanks to the dedication and cooperation of the teams, the Task Force was able to meet its one-year target for the analysis and report stage of the review process.

The Consultation Process

From the beginning, it was essential to reach a difficult balance among thoroughness, independence of view and getting the task accomplished on time. As a result, each team determined how far and wide to consult in the course of its review. The extent of consultation, the composition of the study teams and the involvement of the Private Sector Advisory Committee were important ingredients in the mix of views that went into the analysis and subsequent conclusions of the study teams.

Usually, team leaders made an initial contact with the deputy ministers of the departments concerned, and with the officials designated by deputy ministers to coordinate the department's response to enquiries from the study teams. This initial contact prepared the way for meetings at the managerial level. Management-level officials were usually interviewed by a sub-team of two members, ordinarily consisting of one public servant and one private sector team member.

Throughout the three-month period, team leaders and sub-teams would discuss their understanding of program issues with senior departmental officials. These discussions were intended to convey information and correct misapprehensions on either side.

Supplementing consultations at the departmental or agency level were consultations with interest groups and experts in the private sector, as well as with provincial government officials. The results of these consultations were discussed by the full team in plenary sessions.

The typical study team interviewed dozens of federal government officials, developing the necessary understanding of how programs worked, problems that had developed and solutions that had been put forward. At the same time, obtaining the views of the programs' clientele as well as interested groups and individuals (financial institutions lending money, academics undertaking evaluative research, etc), was also critical.

The response to this consultative approach was generally enthusiastic and frank. Respondents were usually frank in their opinions of how programs might be improved. Not all respondents took advantage of the consultation opportunities provided, while others offered their insights

on the understanding that this would not preclude opportunities to consult further at the departmental and ministerial levels.

The Private Sector Advisory Committee was invaluable in helping to identify who the teams should interview. Where interviews were not possible, views were sometimes solicited in writing. Some study teams interviewed hundreds of individuals and groups while others, especially those concerned with the internal operations of government, interviewed only a few outside the federal public service.

Most study teams considered it very important to obtain country-wide views of the programs they were assessing and undertook extensive rounds of visits to provincial, territorial and regional centres. Occasionally, members of some study teams interviewed United States governmental and non-governmental organizations, to benefit from lessons learned in that country.

The study teams also met extensively with provincial government officials, reflecting the direct and indirect impact of federal government programs on provincial activities. In this regard, the Chairman of the Task Force wrote to provincial premiers at the outset of the review process, to assure them that no decisions arising out of the review and affecting the provinces would be taken without consultation.

Where study teams were to examine areas of particular federal/provincial sensitivity, that letter was followed by a second one, signed jointly by the Chairman and the responsible minister, containing similar assurances. Such letters were sent with respect to the review of the Canada Assistance Plan, Health and Sports Programs, and programs relating to Education and Research. As it happened, teams reviewing these program areas included senior provincial officials, or former officials, whose experience in provincial administration was invaluable to the teams:

- The Canada Assistance Plan study team included two provincial deputy ministers.

- The Health and Sports Program study team was headed by a former deputy minister of health from Alberta, and included a deputy minister from Newfoundland.

- The Education and Research study team was led by the Chairman of the Ontario government's Manpower Commission.

The Public Sector Advisor to the Task Force also took the opportunity to brief several groups of provincial deputy ministers about the process of program review when they happened to meet in Ottawa.

Consultation did not end with the publication of study team reports. Ministers responsible for Task Force proposals having significant federal/provincial implications were requested to consult with their provincial counterparts before changes were considered. For example, modifications to the Canada Assistance Plan were discussed between the federal and provincial health ministers before implementation of the changes was to begin.

Preparation of Study Team Reports

A study team's report was the product of two related processes. The first was the preparation by various sub-teams of a program assessment for each program. This provided a 'bottom-up' view of the field of activity covered by the family of programs. The second was the conceptualization by the team leader and deputy leader with input from other members, of the field as a whole, in the form of 'overview essays'.

The blending of these two views, through team plenary discussions, resulted in the identification of options for change. These options were supported by the written reports composed of general and sectoral thematic papers as well as individual program assessments.

Since teams were composed of highly-qualified professionals from widely different backgrounds and occupations, and from all across Canada, the development of a broad consensus was not always an easy task. It is a tribute to the team leaders and to the determination of team members that all 19 teams were able to submit reports that represented a general consensus.

HIGHLIGHTS OF PROGRAM REVIEW - GENERIC ISSUES

Introduction

In examining the study team reports from a wide perspective, a number of broad patterns become visible, patterns that were identified by virtually every study team. Some teams commented on these issues in their reports; others raised them with the Private Sector Advisory Committee.

These patterns are associated with problems outside the terms of reference of a specific study team but which are sufficiently large, pervasive or troublesome to warrant attention. The magnitude of the problems caused some concern among the members of the Private Sector Advisory Committee who noticed the regularity with which they were rediscovered by successive study teams.

The Committee began to refer to these problems as 'generic issues' and asked the two Task Force Advisors to keep an inventory as they became visible, and to comment upon them. The Committee's concern was also reflected by the Ministers of the Task Force, who requested in July, 1985, that:

> "the Task Force staff submit, when all program reviews have been completed, a report on generic problems detected during the various reviews."

In total, six such issues were identified. They are: the universal subsidy; the fiscal totality; inadequate program evaluations; lack of institutional memory; shortcomings in the personnel system; and the pervasive force of the status quo. In many instances, these issues are inter-related.

The Universal Subsidy

The phenomenon of the 'universal subsidy' is a constant theme running through all the study team reports -- subsidies through both tax provisions and direct expenditures, statutory as well as non-statutory. Governments have used subsidies to equalize between the 'haves' and the 'have-nots', to support failing enterprises, to provide essential services and to encourage certain economic or social behaviour.

Study team after study team questioned whether these subsidies were warranted; the successive team reports show that, in the absence of any political considerations, the answer has been, by and large, "No". This conclusion was reached not only because many subsidies are not warranted on economic grounds but also because most of them support 'activity' rather than 'results'.

As a consequence, the impact on the Canadian economy has been likened to Gulliver, tied down by a myriad of Lilliputian subsidy ropes...each rope infinitesimally thin, yet together immobilizing.

Of all the generic issues identified, the universal subsidy reflects most clearly the philosophical legacy inherent in the current stock of government programs. The limited flexibility and adaptability of the Canadian economy is due in large measure to this legacy.

The Fiscal Totality

The heavy reliance on subsidies as an economic tool of government is due to more than just political pragmatism. The fact that successive governments have felt little trepidation in using subsidy instruments as a universal solution is partly explained by an inadequate knowledge of the fiscal totality. This issue has many different facets.

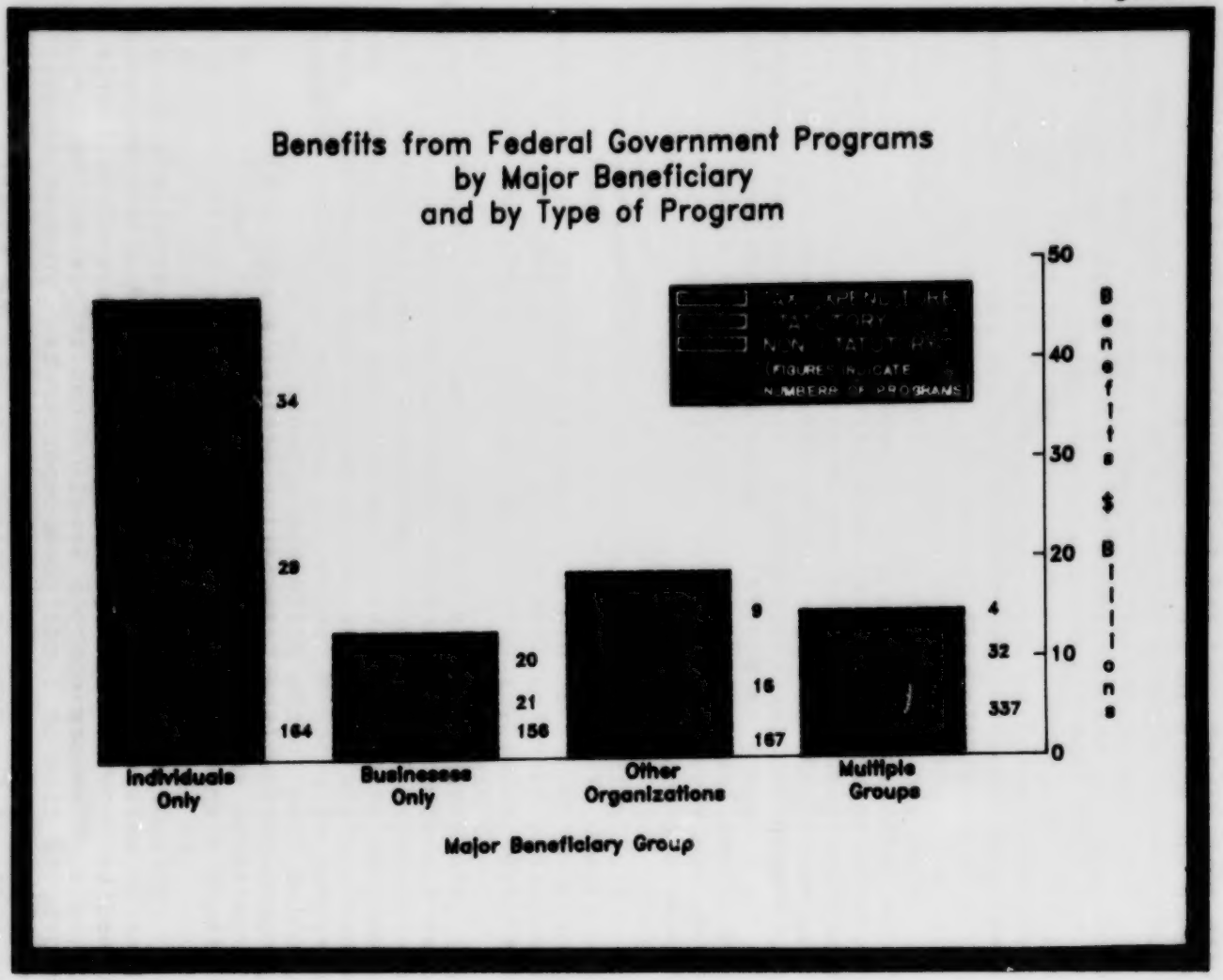
The program inventory that was compiled to support the Task Force review demonstrated the extraordinary importance of tax provisions in relation to statutory and non-statutory expenditures. Broadly measured, the relative magnitudes are as follows (see Figure 3):

Tax expenditures.....$36 billion (39%);
Statutory expenditures.....$37 billion (40%);
Non-statutory expenditures...$20 billion (21%).

Of these categories, only non-statutory expenditures are 'controlled' in the sense that new discretionary expenditures are subject to ministerial scrutiny both in the policy committees of Cabinet and by Treasury Board.

Until the program review process commenced, the government had no comprehensive overview of the total impact of these three categories of expenditures. As well, neither ministers nor public servants appreciated the combined magnitude of tax measures and direct expenditures.

Figure 3


Benefits from Federal Government Programs
by Major Beneficiary
and by Type of Program
(FIGURES INDICATE
NUMBERS OF PROGRAMS)
34
29
164
20
21
156
9
16
167
4
32
337
50
40
30
20
10
0
Benefits $ Billions
Individuals Only
Businesses Only
Other Organizations
Multiple Groups
Major Beneficiary Group

Convincing testimony to these inadequacies was the surprised exclamation of the first study team that we had been "giving with both hands", and its follow-up in the 1985 Budget Speech and again in the 1986 Budget.

As a consequence, new program proposals have never been challenged or scrutinized within the total fiscal context. At the same time, it has been impossible to challenge existing programs. The combined impact of this situation is government spending that expands exponentially, with seemingly required new programs and old programs that could never be terminated.

When the Auditor General's 1976 report commented that "government spending was out of control", reaction focussed on those expenditures that were already subject to intensive ministerial scrutiny, the non-statutory expenditures. Because of that interpretation, the government decided to apply even tighter restrictions by establishing the Office of the Comptroller General. While that office has generated a different set of generic issues, the total fiscal dimension has remained largely invisible, unknown and misunderstood.

Similarly, when the government decided years ago that the growth of direct expenditures should not exceed the growth of GNP, that did not apply to tax expenditures. The result has been that tax expenditures have been the preferred subsidy route during the past decade.

The government has incomplete knowledge of even its direct expenditures from the perspective of program recipients. The financial aggregations, or 'planning elements' used by Treasury Board as the building blocks of annual Estimates turned out to be unsuitable for the purposes of program review. A possible reason for this problem lies in the different orientation of program review (the Information Officer's approach) as compared to Treasury Board's 'input control' (the Financial Officer's approach).

While the Private Sector Advisory Committee and the Task Force wanted to know the magnitude and effectiveness of benefits received from government programs by identifiable clients, Treasury Board's level of control is on the aggregate flow of funds from departments. In most cases, that level of aggregation turned out to be too high for the purposes of the program review. The remedy, however

frustrating, was to construct, in cooperation with Treasury Board and the departments concerned, detailed spending patterns for each program under review.

The inadequacy of existing dollar figures is even more pronounced with respect to tax expenditures where the Department of Finance has only rough estimates of the financial benefits flowing from certain tax provisions.

Knowledge of the costs and benefits of government regulations has been even more rudimentary. The regulatory study team estimated that the annual financial burden of federal regulation ranges anywhere from $30 - $60 billion.

This inadequate knowledge of the fiscal totality manifests itself not only in the absence of a comprehensive view of tax expenditures in relation to direct expenditures, but also in numerical inadequacies regarding the magnitude of program expenditures, tax expenditures and the hidden costs of regulation. The combined effect of these shortcomings is a general inability to advise ministers about the precise financial inter-relationships of new programs and old programs which, in turn, has given rise to the observation that government spending is out of control.

Inadequate Program Evaluation

Many study teams found that routine government program evaluations were generally useless and inadequate for the work of the program review. Yet, guided and inspired by the Office of the Comptroller General, departments have put in place significant evaluation groups over the past years. Many of these groups were extremely helpful to the study teams despite the fact that their earlier work was not always relevant.

Ignoring occasional special evaluations requested by Treasury Board, routine evaluations conducted by departmental officials are undertaken for the department's deputy minister. By definition, therefore, they tend to be self-serving, even though the scheduling and methodology of these evaluations are subject to the approval of the Comptroller General. The fact that evaluation results are subject to disclosure under Access to Information legislation tends to make them even less frank.

As a result, there is a tendency for these evaluations not to question the fundamental rationale for the reviewed programs, but to concentrate on program impact and delivery. The basic question of whether these programs should exist at all, as posed by the study teams, is rarely raised at the departmental level. A further limit to departmental evaluations is their inability to examine cross-agency programs or similar programs in other departments.

The Private Sector Advisory Committee did not debate the issue of a permanent central government function for program evaluation. However, past experiments in this regard have not proved promising. In addition to the Treasury Board Planning Branch (1970-1978), three other attempts at centralized program evaluation were ultimately discontinued.

It may be concluded from these experiences that proper 'zero-based' program evaluations are not a function of government. A number of alternatives have been put forward including parliamentary committees, research bureaus of the opposition parties, etc. Alternatively, ad-hoc ministerial reviews conducted jointly by public servants and private sector specialists may be a more appropriate instrument to take periodic stock of the situation. Whatever improvements are possible, fundamental change is essential since the current focus of program evaluation on direct spending is too narrow to be truly comprehensive.

The inter-relationship of three generic issues -- the universal subsidy, the lack of understanding of the fiscal totality and inadequate program evaluation -- creates a system which expands with the inexorable growth of a rolling snowball.

Lack of Instutitional Memory

Several study teams commented on different aspects of a phenomenon which was finally labelled lack of institutional memory. As an example, the transportation study team noticed that the Ministry of Transport obtained Treasury Board approval to build a series of airstrips in Labrador on the grounds that increased air transportation would inevitably reduce the need for the existing ferry subsidies. A year later, when the department proposed to increase the ferry subsidies, Treasury Board did not raise any questions about the status of the airports.

Another manifestation of this phenomenon is the absence of a clearing house on federal/provincial issues. For example, when one department is negotiating with a particular province, it has no means of identifying whether other departments have concerns which could be incorporated into the same negotiating process.

This lack of institutional or corporate memory contributes to an inadequate challenging of new proposals, perhaps unnecessary activities and the continuation of two levels of government constantly dealing with the same issues. Inevitably, it is the taxpayer who is the loser.

Shortcomings in the Personnel System

The Private Sector Advisory Committee commented repeatedly on the government personnel system. The personnel classification system, in particular, was identified as running contrary to virtually everything the government is attempting to accomplish. That system establishes a direct relationship between position level and the size of the organization being managed (including staff and the magnitude of disbursable funds). And, it is the position level that determines the salary level of the incumbent.

Given this situation, there appear to be few incentives for public sector managers to accomplish new or difficult tasks, to try innovative approaches to provide better service to the public, or to try to do more with less. In fact, the reverse is more likely true.

To echo an earlier issue, personnel are classified more on the basis of the 'inputs' they control than on the 'outputs' they are supposed to provide. Expressed in another way, 'effort' is rewarded, rather than 'success'.

In reality, current rules of personnel management act in almost direct opposition to the objectives initially established. As long as they prevail, there is some doubt about the eventual success of measures such as cost recovery and contracting out to achieve the purposes envisaged for them.

Again, this issue relates directly to another generic issue, the lack of institutional memory. This may be due, at least in part, to the rapid turnover of Treasury Board program analysts.

The Pervasive Force of the Status Quo

Probably, the most intractable generic issue of all is the pervasive power of the status quo. While there may be general agreement that the status quo is undesirable, it is extremely difficult to reach consensus on any kind of reform. In fact, analysis alone is rarely enough.

Even where a given program is proven demonstrably useless, perverse or excessively expensive, abrupt termination often proves to be impossible. Thus, in order to be effective in achieving program reform, program evaluations must be accompanied or followed by careful strategic planning.

For example, in the case of this program review, the analytical phase is followed by a planning phase where individual ministers are charged by Cabinet to come forward with plans to implement certain decisions. These plans must include a consultation process to solicit the input and views of those affected by the changes, especially where the change impacts on areas of provincial activity.

In order to be successful, these plans must be based, to the extent possible, on consensus. In this regard, they are quite unlike similar planning in the private sector. Yet, consensus on specific program modification is not enough if the underlying generic issues enabling the growth of this agglomeration of programs is not addressed at the same time. These issues warrant examination and comment by such bodies as the Public Accounts Committee, the Auditor General or similar parallel public policy institutes based in the private sector.

HIGHLIGHTS OF PROGRAM REVIEW - SPECIFIC PROGRAMS

The 20 subsequent volumes represent the findings of the various study teams which undertook reviews of specific program areas. The purpose of this section is to identify the basic thrusts of these reports, rather than summarize the content of all 20 volumes.

Government Procurement Study Team

The federal government spends more than $9 billion per year on purchasing everything from paperclips to battleships. In reviewing government procurement activities, the study team focussed on the management of the system, from initial definition and specification of needs, through acquisition, to use and ultimate disposal. The Department of Supply and Services which has responsibility for the bulk of government purchasing, and individual departments which collectively purchase about $2 billion of the total, came under the scrutiny of the study team.

The study team's fundamental conclusion was that the government can 'spend smarter' by better managing the system currently in place, by increasing competitive tendering and by promoting contracting-out initiatives. For example, the team estimated that if the percentage of competitive contracting was increased from the current 45 per cent to 55 per cent, an annual saving of about $100 million could be realized. Another $200 million could be saved if 15 per cent of services, such as building and equipment maintenance, were contracted out rather than handled within the government.

The study team also concluded that focussing on industrial and regional development objectives for major capital acquisitions, estimated at $27 billion over the next 10 years, would result in more long-term, high-quality jobs as well as improved international competitiveness of Canada's industry.

Regulatory Programs Study Team

The study team's primary objectives were to prepare a reliable regulatory inventory, to identify the problem areas arising from the accumulation of federal regulatory programs and to examine the process of regulation development,

implementation and evaluation. This led to a review of 146 regulatory programs administered by 34,500 public servants with a direct cost to government of $2.7 billion per year.

The study team concluded that Canada is both over-regulated and badly regulated relative to the public's capacity to absorb regulations and the available resources to implement and enforce them. While regulatory programs are relatively cheap for government to implement, they are expensive for the private sector and the economy as a whole; taxpayers and consumers pay the hidden costs estimated to be at least $30 billion annually.

The study team also concluded that the cumulative effect of regulation at three levels of government constitutes an enormous impediment to initiative, enterprise and personal freedom. While the team focussed primarily on federal government programs, it saw the combination of regulatory activities at all levels of government as "the number one regulatory problem in this country".

The team observed that there has been insufficient administrative control or political supervision of both the process and much of the substance of federal regulation and there is no effective way to evaluate current regulatory programs.

Review of Regulatory Agencies

While not formally a part of the Task Force program review, the examination of options for reform with respect to the government's relationship with regulatory agencies has much in common with the review of regulatory programs. The primary focus of the study was to examine the control and accountability for decision-making, regulatory agency procedures, appointments, administrative controls and a number of agency-specific issues.

The review group commented that there were two main factors which accounted for the proliferation of regulatory agencies in recent years: a dramatic growth in regulatory interventions in the market place, and an increasing use of regulatory agencies, rather than government departments or the courts, to perform regulatory functions.

In formulating its conclusions, the review group cited a number of concerns that had been identified as "urgent" during the consultation process. These included themes such

as: regulatory agencies should only exist where a demonstrated need for intervention exists and where regulatory functions would best be performed outside of government departments or the courts; regulatory agencies are best suited to adjudicate rights where there is a need to insulate those rights from political processes; regulatory agencies should limit their intrusions into the public policy process; the independence of regulatory agencies in the performance of these functions should be maintained while accountability is assured; and regulatory processes should be informal and more flexible than court procedures even while allowing the courts the ultimate responsibility for overseeing their mandate.

Real Property Study Team

Federal buildings cover 30 million square metres of space while federal lands total about 21 million hectares. As well, the federal government owns 150 airports, considerable port property, and many prisons, parks and other prime real estate. While an initial estimate suggested 17,000 person-years and $2 billion in annual expenditures were committed to real property activities, the study team's final tabulation of programs showed 35,000 person-years and $6 billion in expenditures. Total property holdings were estimated at between $40 and $60 billion.

The study team concluded that the result of decades of building and buying was a "real property system which is bloated with inventory, undermanaged and overstaffed". Often politicized in the past, the system has also been used to support economic and social objectives as well as distribute benefits across the country. The basic themes proposed by the study team were the need for a rigorous program of property divestiture and changes in the organization of government for real property management.

The study team observations revealed several basic weaknesses in the system including an irrational splitting of responsibility for federal property, the lack of a central property authority and an impossible combination of roles for the Department of Public Works which acts both as a major landlord and a provider of services to tenants.

Major Surveys Study Team

Major federal surveys collect basic information about the country, its people, its economy, its natural resources and its environment. These surveys cost the taxpayer more than $750 million per year and employ slightly more than 10,000 public servants.

The study team concluded that survey activity in the natural resources and environment areas suffered through duplicated and excessive overhead costs, and a lack of coordination and clarity. Further, the mixing of scientific and survey activities in the major surveys programs confuses funding decisions as the two respond to different rationales and priorities.

The study team observed that the private sector could play a much stronger role in major survey activities, both in contracting with the government for the execution of surveys and in developing value-added uses of publicly available data once it has been collected.

Canada Assistance Plan Study Team

The Canada Assistance Plan is the funding instrument through which the federal government provides up to 50 per cent of the cost of social assistance and welfare services delivered by the provinces. CAP expenditures grew to $4 billion in 1984/85 from $343 million in 1967/68; in 1984, about two million Canadians received income assistance and an additional 500,000 benefitted from social services paid for through the plan.

The study team noted that consistency is very evident throughout the CAP system despite the complexity of the program, the different conditions under which it operates and the number of different jursidictions and service-delivery organizations involved. The team observed that nearly half of all Canadians currently on welfare are employable but unable to find work.

Despite the increasing costs for the program over the last few years, the study team concluded that there is no real alternative to the plan and, therefore, did not suggest radical changes. Since CAP alleviates the needs of people caught under adverse economic circumstances, solutions to those problems must be found elsewhere.

Veterans Affairs Programs Study Team

The Veterans Affairs portfolio provides a number of services to veterans and other citizens who are eligible for civilian war pensions or allowances. These services are provided by five independent bodies including the Department of Veterans Affairs, the War Veterans Allowance Board, the Canadian Pension Commission, the Pension Review Board and the Bureau of Pensions Advocates. The combined budgets of these bodies 1985/86 total $1.6 billion and about 4,100 person-years.

For years, the delay in processing disability pension applications has been a pressing problem. The study team noted, at the time of the review, an eight-month backlog in handling new applications, a four-month backlog in appeals to the Canadian Pension Commission and an 11-month waiting list at the Pension Review Board. While a number of steps had already been taken to reduce these delays, the study team suggested other measures to speed up operations and coordinate the activites of the various agencies.

The study team concluded that the present legislative framework of 27 separate Acts of Parliament was both overly complex and deficient in accountability. In addition, services to veterans overlap other federal and provincial programs, as well as providing services that could easily be supplied by the private sector.

Education and Research Study Team

The federal government is involved in an extensive array of education and research programs. On the education side, these range from block funding for post-secondary school education under the terms of Established Programs Financing to the provision of direct education services to native people. On the research side, the government conducts significant research itself, supports university research and development, and encourages private sector R&D through grants and tax incentives.

The study team concluded that there were some serious disadvantages with respect to the current EPF financing of post-secondary education, and posed a series of options. And, it endorsed equality of access and accountability for public expenditures in the student assistance programs at

the federal level. It further observed that changes in managerial style and operation will be required to support the principle of Indian control of Indian education.

On the research and development side, the study team observed that Canada has generally lost ground, in international comparisons, in the performance of R&D in the higher education sector. It also noted that the government spends five times more intramurally on research than it provides to industry. It identified a number of options for the operation of research granting councils and the conduct of intramural research.

Job Creation, Training and Employment Services Study Team

About 75 per cent of direct expenditure programs and 90 per cent of direct outlays in this area are the responsibility of Employment and Immigration Canada. Altogether, the study team identified a total of 65 such programs costing about $2.7 billion per year. Training programs account for about 51 per cent ($1.4 billion), while job creation programs account for 39 per cent ($1.1 billion).

The study team concluded that existing training and job-creation programs are meeting an important social need, but put forward proposals designed to facilitate better program delivery to clientele, as well as reduce administrative costs. It also noted that there was general agreement that training only for the sake of training was undersirable and there was a general lack of private sector input into the selection and design of institutional training programs to meet anticipated occupational needs.

The study team also concluded that there continues to be a potentially significant role for the federal government in providing a general job-placement service, in that it reduces the job-search time for workers placed by the service. However, it observed that significant improvements to the existing service should be implemented; failing that, the government should withdraw entirely from providing the service.

Housing Study Team

Much of the activity of the federal government in the area of housing is carried out through a Crown coporation, the Canada Mortgage and Housing Corporation. It carries out its responsibilities with a staff of 3,700 person-years located in 70 regional and branch offices across the country. The government also has a range of programs focussing on housing quality. The housing industry is viewed generally as an activity important to the economy as a whole.

The study team concluded that there was a need to achieve a careful balance in the diversified area of housing policy. This objective includes balancing social and housing market objectives, balancing between programs to build new housing and those which use existing stock, and balancing between the respective roles of the federal and provincial governments, and among research priorities for housing.

The study team proposed a new national policy with respect to these issues. It observed that the present mix of programs would not be capable of meeting the restated objectives. In the team's view, some restructuring of the best of existing programs, some consolidation of programs and some new initiatives were required.

Citizenship, Labour and Immigration Study Team

The areas reviewed by this study team included five distinct fields: immigration and citizenship; staffing and development of the federal public service (human resourcing); equal opportunities for women; occupational health and safety; and labour regulations within federal jurisdiction. Fifty different program elements costing $278 million and requiring 4,100 public servants are scattered across six federal departments and six independently reporting federal agencies.

In the area of immigration, the major themes identified by the study team included a policy of bringing to Canada those most able to adapt, control of the refugee movement and of illegitimate refugee claimants, and developing a government/private sector partnership to support immigrant adjustment.

The key areas for improvement identifed in human resourcing related to streamlining the various personnel prccesses (particularly staffing, and training and development) and to the appropriate legislation for regulating the federal public service.

In the Labour Affairs programs area, the study team concluded that the Department of Labour is well oriented to providing service within its mandate, but observed that some consolidation could take place. The study team was concerned that the Canadian Centre for Occupational Health and Safety had concentrated on providing information at the expense of achieving the balance of its mandate in this area.

Health and Sports Programs Study Team

In the field of health care, divided federal/provincial constitutional responsibilities and powers leave the federal government responsible for the personal health services of specific groups of people only (e.g., Canadian Armed Forces personnel, RCMP). Further, the federal government provides personal health services for Indian and Inuit people and provides a range of health services under contract to the governments of the Yukon and Northwest Territories.

The study team identified a number of options to improve and stabilize federal/provincial relationships in the area of Established Programs Financing. As well it suggested as that the Canada Health Act be amended to improve the flexibility of the system. The study team also made a number of suggestions with respect to the reduction of costs presently incurred for specific programs undertaken by Health and Welfare Canada.

The Justice System Study Team

Justice in Canada is administered and operated by a range of public and private institutions functioning at both levels of government. Together, they constitute the Canadian justice 'system'. The study team focussed considerable attention on the linkages implicit in this system and came to the conclusion that the linkages are poorly understood and likely not mutually supportive. Beyond this, the team found that many people in the major components of the justice system seemed uninterested or

incapable of grasping the system as a whole. In the view of the study team, this issue lay at the heart of many of the current problems with the justice system.

Because of the shared federal/provincial jurisdiction for justice, there have been difficulties experienced in the past. However, the study team observed that both levels of government are seeking practical resolutions to these difficulties. Further, it proposed that more justice program delivery functions could be passed on to the provinces that wished to assume them.

The study team also examined a number of key areas in the justice field, including responsibilities for international law, coordination of research and policy development, and legislative drafting procedures.

A major observation of the study team was that the justice system is at a critical turning point, with a pivotal role for the federal government. The team suggested that the quality of justice will become an increasingly public concern as rapid social and economic changes are reflected in the system.

Environment Programs Study Team

The Department of the Environment is the federal department most concerned with environmental and conservation issues. The department is organized into 'service' units which include the Atmospheric Environment Service, the Environmental Protection Service, the Environmental Conservation Service and Parks Canada. Resources devoted to these activities involve $760 million and 10,300 person-years in 1985/86.

The study team observed that the department faced significant problems in its enviromental protection mandate, partly because of a large informal mandate accorded it by the public, partly because of conflicting responsibilities, and partly because of the technical difficulties inherent in assessing environmental impacts over a very long term.

The study team conducted a number of 'theme' studies which cut across specific programs. These included organization, resources and management; the management of science; implementing the federal environmental quality mandate; and resource development and environmental protection policies and programs in the North.

Indian and Native Programs Study Team

Programs and services provided by the federal government to aboriginal people vary by group and location. A wide range of direct services are provided to status Indians living on reserves, while status Indians living off reserves face a more complicated pattern of eligibility for government service. Services to non-status Indians and Metis are more ad hoc, reflecting the development of a number of programs to meet special needs. Services to Inuit people are provided by the Government of the Northwest Territories which receives the bulk of its funding by direct transfer from the federal government. Excluding the cost of universal programs which are available to all Canadians, the cost of these programs and services amounted to over $2.7 billion in 1984/85.

The motivation behind the major conclusions reached by the study team was to create an environment in which native people can help themselves through individual and collective action. The study team noted that, despite the efforts of government, the relative deprivation of native communities continues to exist and demands significant adjustments to government policy.

In developing a new approach to native programming, the study team noted a number of themes that should be addressed. These included targeting expenditures; encouraging entrepreneurial expertise; balancing federal/ provincial arrangements to integrate services and develop joint plans; exploring opportunities for private sector involvement; and, decentralizing support wherever possible.

Agriculture Programs Study Team

The agricultural review encompassed approximately 42 programs costing about $2.7 billion, as well as tax measures worth an additional $400 million. These programs and tax measures involve a number of federal departments including Agriculture Canada, Transport Canada, Consumer and Corporate Affairs, Environment Canada, National Health and Welfare, and External Affairs.

One of the major observations of the study team was that the "programs established by the government still have the flavour of yesteryear", not quite in step with today's reality, demands and possibilities. This anachronistic

attitude was also noted in Agriculture Canada's research department whose recent accomplishments have been limited. For example, the team indicated the over-concentration on high-protein wheat to the virtual exclusion of other kinds, even while the demand for low-protein wheats is increasing internationally.

In examining current marketing efforts, the study team concluded that many of the tools necessary for success are available, but the efforts remain essentially reactive. The study team suggests a more concerted, continuous marketing effort, coordinated more closely to client needs. This would also involve making research and development efforts more market-driven.

In its review process, the study team also examined the processes and administration of agencies, marketing boards and commissions including the Canadian Dairy Commission, the Canadian Wheat Board, and inspection services.

Services and Subsidies to Business Study Team

This study team reviewed a wide range of programs which focussed primarily at the business sector. These included sales tax exemptions, corporate tax expenditures, industrial incentives, small business programs, trade and market development, research and development programs, and economic and regional development sub-agreements. Altogether, the study team undertook 140 program reviews encompassing 218 separate federal and federal/provincial programs costing $16.4 billion in 1984/85 and involving more than 68,000 public servants.

The major conclusion of the study team was that the government is "giving with both hands" through an overly rich, overlapping (inter-departmental as well as inter-governmental) industrial incentive system. This system includes direct grants as well as tax measures. The study team concluded that because tax and spending programs operate under different rules and controls, very few people can identify the extent of the programs' operations, or their impact.

Some of the major findings of this study team have formed the basis for two of the 'generic' issues identified earlier in this volume: the phenomenon of the universal subsidy and the lack of understanding of the fiscal totality.

Transportation Study Team

This study team examined some 126 federal government programs which account for $2.9 billion in net expenditures and over 20,500 person-years in the 1985/86 tax year. The areas covered by the team included the economic regulation of the transportation system; safety regulations; accident investigation; air transportation; the Canadian Coast Guard; ports; rail passenger services; grain transportation; water transport assistance; railway freight; federal highways, bridges, locks and dams; and transportation research.

In reaching its conclusions, the study team was guided by its belief in equitable treatment among competing modes of transportation with respect to subsidies, cost recovery and the levels of service provided or supported by the government. It also suggested that public subsidies for selected carriers not adversely affect unsubsidized competing carriers and that where subsidies are required, the least-cost mode be selected and reimbursed on a commercial basis.

The study team indicated that it was in the areas of rail passenger transportation, the Canadian Coast Guard and air transportation programs which consumed over 64 per cent of total program expenditures, that decisions must be taken. For example, the study team concluded that the costs of rail passenger services were disproportionate to real public needs.

Culture and Communications Study Team

The terms of reference for this study team required it to review more than 100 programs involving about $2.2 billion in expenditures during 1985/86. The programs involve about 5,200 person-years controlled by Treasury Board as well as more than 12,000 not controlled (virtually all contained within the CBC, Canada Council, Telefilm, and the National Arts Centre). In addition, about $750 million in tax expenditures were included, though the person-years associated with these measures were not.

The study team made its observations in a number of thematic areas. These themes place increased emphasis on technical and financial support to individual members in the artistic and cultural community, while withdrawing much of the subsidies to consumers of cultural activities. Further,

the study team concluded that the elimination of duplication and anomolies in a number of programs would produce a better balance of programs within the film and video and publishing sectors.

The study team also saw the need to promote more actively public awareness and participation in cultural activities and events in Canada, and to promote Canadian cultural activities abroad. Other themes included the lack of regional balance in cultural programs in Canada as well as the need to improve the relationship between the federal government and those cultural agencies which are the principal delivery mechanisms for the government's policies.

Natural Resources Study Team

"A trading nation, built out of the rock, timber and the bounty of the sea" -- this is how the study team prefaced its remarks on programs respecting natural resources. The natural resources industries are the major contributors to Canada's export economy; they include fisheries, forestry and the mining sector.

The major emphasis of the study team was that the lessons of the past are no longer suitable for the future. The study team concluded that it was not sufficient for Canada to produce the product and attempt to market it; Canadians have to become more efficient at production and more astute in trading if they expect to meet the increasing international competitiveness in the natural resources sector.

The team identified ways to manage and enhance fisheries stocks and to ensure that forest management and renewal become integral to Canada's forest sector. Also addressed was the relationship between the federal government and native people with regard to reserve lands and resources, devolution and self-government for Canada's North.

The study team suggested that Canada must shape a role for itself as an enterprising, reliable and competitive exporter.

Introduction au processus de la revue des programmes

INTRODUCTION AU PROCESSUS D'EXAMEN DES PROGRAMMES

GROUPE DE TRAVAIL
CHARGÉ DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES

Mars 1986

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP 32-50/1-1985 au Canada: 4,95 $
ISBN 0-660-53216-6 à l'étranger: 5,95 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

Préface i

Introduction

L'objet de l'examen des programmes 1
L'ampleur de la tâche 2
Le Comité consultatif du secteur privé 4
La composition des groupes d'étude 5
Les rapports des groupes d'étude 6

Le processus d'examen des programmes

L'établissement d'un inventaire des programmes 9
Le travail des groupes d'étude 12
Le décalage des travaux 13
Le processus de consultation 14
La préparation des rapports des groupes d'étude 16

Traits saillants de l'examen des programmes - Les problèmes de fond

Introduction 19
La subvention universelle 19
La totalité fiscale 21
L'insuffisance de l'évaluation des programmes 23
Le manque de mémoire institutionnelle 25
Les carences du système du personnel 25
La force d'inertie du statu quo 26

Traits saillants de l'examen des programmes - Les différents programmes

Acquisitions 29
Programmes de réglementation 30
Organismes de réglementation 31
Biens immobiliers 31
Principales enquêtes 32
Régime d'assistance publique du Canada 33
Anciens combattants 33
Éducation et recherche 34
Création d'emplois, formation et services d'emploi 35

Logement 36
Citoyenneté, main-d'oeuvre et immigration 36
Santé et sport 37
Système judiciaire 38
Environnement 38
Programmes destinés aux autochtones 39
Agriculture 40
Services et subventions aux entreprises 41
Transports 41
Culture et communications 42
Ressources naturelles 43

PRÉFACE

Tous les Canadiens ont une dette de reconnaissance envers les membres des divers groupes d'étude qui ont participé aux travaux du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. Il y a lieu de remercier en particulier ceux qui y représentaient le secteur privé et qui, pendant plusieurs mois, se sont consacrés à cette tâche sans être rémunérés. Tous ont contribué, de façon extraordinaire, à une meilleure administration de l'appareil gouvernemental du pays. Il faut aussi signaler l'apport des syndicats, des entreprises, des associations et des organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux qui y sont allés de leurs contributions et qui ont notamment permis à leurs employés de prendre le temps voulu pour participer à l'examen des programmes.

Il y a lieu également de remercier les membres du Comité consultatif du secteur privé. Outre qu'il a consacré beaucoup de temps à l'examen des programmes, ce comité a prodigué ses précieux conseils tout au long des travaux et il a servi de pont avec le secteur privé.

Les groupes d'étude avaient pour mandat d'inventorier les programmes gouvernementaux et de s'arrêter en particulier à ceux qui faisaient double emploi, qui donnaient lieu à du gaspillage ou qui comportaient des lacunes. Nous espérons que les propositions présentées par les groupes d'étude au Groupe de travail vont permettre l'établissement d'un régime qui, premièrement, soit plus simple à comprendre et plus accessible aux Canadiens et, deuxièmement, contribue davantage à la réalisation des objectifs économiques et sociaux du pays.

Pour exécuter leur mandat, les hommes et les femmes qui faisaient partie des groupes d'étude ont dû respecter des délais extrêmement courts pour faire les recherches et les analyses qui sous-tendent tous les rapports. En leur nom, nous recommandons leurs rapports au Groupe de travail ministériel et nous espérons qu'ils aideront le gouvernement fédéral à améliorer la gestion de ses dépenses et la prestation de ses programmes et services.

Nous tenons également à remercier tout spécialement le vice-premier ministre et président du Groupe de travail

ministériel chargé de l'examen des programmes, l'honorable Erik Nielsen, dont l'engagement personnel nous a ouvert bien des portes et nous a permis de mettre sur pied une équipe de 221 membres représentant les secteurs privé et public; jamais avait-on assisté à pareille mobilisation dans toute l'histoire du gouvernement fédéral.

Phillip Aspinall, FCA, président
Comité consultatif du secteur privé

Darcy McKeough
Conseiller chargé de la liaison avec le secteur privé

Peter Meyboom
Conseiller du secteur public

INTRODUCTION

L'objet de l'examen des programmes

Les Canadiens sont en droit d'attendre du gouvernement qu'il satisfasse leurs besoins à un coût raisonnable. Tout en offrant une gamme complète de programmes et de services, le gouvernement doit être aussi efficace que possible. Le maintien de règles désuètes, le gaspillage, le double emploi et les objectifs qui s'opposent peuvent ajouter aux dépenses gouvernementales sans contribuer à la réalisation des objectifs nationaux. En fait, comme ces faiblesses rendent l'économie rigide et incapable de s'adapter, elles peuvent, au contraire, entraver la réalisation des objectifs économiques et sociaux.

Pour montrer qu'il se préoccupait bel et bien du gaspillage, du double emploi et des lourdeurs administratives dans les ministères et les organismes fédéraux, le gouvernement a créé le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes le 18 septembre 1984, le lendemain même de son assermentation.

En annonçant cette initiative, le premier ministre Brian Mulroney a déclaré qu'il avait demandé au Groupe de travail de remanier de fond en comble les programmes gouvernementaux de manière à les rendre plus simples, plus compréhensibles et plus accessibles à leur clientèle. Il a ajouté que la prise de décisions devrait, dans la mesure du possible, être décentralisée en faveur de ceux qui sont en contact direct avec les groupes clients.

Le vice-premier ministre et président du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, l'honorable Erik Nielsen, a décrit le problème en termes frappants dans le discours qu'il a prononcé devant le Canadian Club de Toronto en février 1985 :

> L'inventaire nous a fait mesurer l'extrême complexité de notre tâche. En effet, chaque programme est à sa façon le legs d'un problème quelconque du passé, souvent conçu pour répondre à une situation donnée sans nécessairement tenir compte d'autres programmes susceptibles de traiter de la même question. Aux yeux du client, cela peut donner un véritable méli-mélo de programmes parfois contradictoires. Nous devons, par conséquent, nous demander dans quelle mesure ces

problèmes subsistent et jusqu'à quel point les solutions classiques sont encore efficaces.

Ainsi, par l'entremise du ministère de l'Agriculture le gouvernement fédéral assure encore la gestion de pâturages et de troupeaux dans l'Ouest canadien. Franchement, est-il encore bien nécessaire de faire paître des troupeaux fédéraux (des espèces de vaches sacrées, en quelque sorte) dans des pâturages fédéraux?

L'examen des programmes s'insère aussi dans le programme global de renouveau économique du gouvernement. En effet, un gouvernement efficient qui favorise au lieu d'entraver l'esprit d'entreprise des Canadiens peut laisser certains secteurs de l'économie voler de leurs propres ailes. Ce faisant, il contribuera à augmenter la productivité et à encourager l'innovation tout en supprimant les entraves systémiques à la croissance économique.

C'est dans ce contexte de renouveau économique que le ministre des Finances, l'honorable Michael Wilson, a évoqué la contribution du Groupe de travail dans sa déclaration économique de novembre 1984, et dans ses exposés budgétaires de mai 1985 et de février 1986.

L'ampleur de la tâche

La mission du Groupe de travail et de ses groupes d'étude est d'une envergure sans précédent. On avait bien, par le passé, proposé des réformes de la réglementation et recommandé au Parlement qu'il adopte des lois à durée d'effet déterminée pour éviter que les organismes de l'État et les programmes spéciaux ne se survivent inutilement. Mais il n'y avait jamais eu de tentative concertée pour améliorer les services et les programmes ou rentabiliser les opérations à l'échelle du gouvernement tout entier.

Cette clientèle est naturellement très diverse : anciens combattants, agriculteurs et chefs de petites entreprises, autochtones et immigrants, pêcheurs et étudiants. D'une manière ou d'une autre, tous les Canadiens sont touchés par les programmes à l'étude.

La tâche était donc d'une complexité inouïe. Le Groupe de travail a sélectionné pour examen 989 programmes et services fédéraux représentant globalement pour le gouvernement fédéral des dépenses annuelles de plus de

Figure 1

APERÇU DES GROUPES D'ÉTUDE MIXTES

GROUPES D'ÉTUDE	NOMBRE DE PROGRAMMES	RESSOURCES MILLIARDS $	1984-1985 MILLIERS A.-P.
1. Services et subventions aux entreprises	172	11.2	33.9
2. Création d'emplois, formation et services d'emploi	66	2.8	8.4
3. Agriculture	42	3.2	11.6
4. Autochtones	106	2.4	6.1
5. Biens immobiliers	52	3.8	29.2
6. Régime d'assistance publique du Canada	1	3.8	0.1
7. Anciens combattants	8	1.5	3.6
8. Acquisitions	-	-	-
9. Logement	23	5.9	0.3
10. Environnement	34	0.5	8.9
11. Principales enquêtes	45	0.9	17.5
12. Ressources naturelles	58	3.7	2.5
13. Culture et communications	89	2.5	18.2
14. Programmes de réglementation	146	3.1	24.2
15. Transports	104	4.0	18.7
16. Éducation et recherche	40	5.1	2.5
17. Citoyenneté, travail et immigration	79	0.6	6.0
18. Santé et sport	28	10.6	5.1
19. Système judiciaire	73	1.8	29.8

* Le nombre de programmes a été calculé selon les analyses des divers groupes d'étude. Les groupes ont élargi ou comprimé certains programmes selon les besoins. Certains programmes ont été examinés par plus d'un groupe. Les montants proviennent de l'information fournie par les ministères.

92 milliards, y compris les dépenses fiscales. La figure 1 donne le nombre de programmes que chaque groupe d'étude devait analyser, ainsi que les ressources financières et humaines affectées à chaque groupe de programmes.

Malgré la complexité de la tâche, le Groupe de travail avait un an pour terminer ses travaux. Tout en voulant respecter ce délai, il savait fort bien que l'effort de chaque groupe d'étude devait s'appuyer sur de vastes consultations. C'est pourquoi il y eut des discussions avec des groupes du secteur privé, avec les ministères et organismes fédéraux et avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Chaque rapport, du reste, comprend un relevé de ces consultations.

Le Comité consultatif du secteur privé

Au point de départ, il a fallu arrêter les modalités d'exécution de l'examen des programmes. Le Groupe de travail avait à sa disposition les compétences de l'administration fédérale et il s'en est servi tout au cours du processus. Il a cependant décidé d'associer à ses travaux le secteur privé et des fonctionnaires provinciaux et territoriaux. Le gouvernement comptait sur les représentants des travailleurs et des entreprises pour apporter à cet examen exhaustif des programmes fédéraux une perspective neuve et pragmatique.

Après avoir consulté diverses organisations syndicales, patronales et professionnelles, le vice-premier ministre a annoncé, le 16 novembre 1984, la composition d'un Comité consultatif du secteur privé, dont les membres furent nommés par leurs organisations respectives. En voici la liste :

Philip Aspinall, FCA (président)
Institut canadien des comptables agréés

Jan d'Ailly
Conseil du patronat

Robert Baldwin
Congrès canadien du travail

Richard Bourbeau
Groupement des entreprises québécoises

Ronald J. Farano
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Geoffrey Hale
Organisation canadienne des petites entreprises

Jerry Heffernan
Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national

Louis Laberge
Fédération des travailleurs du Québec

Harold P. Milavsky
Chambre de commerce du Canada

Ted Netten
Association canadienne des conseillers en administration

Peter Riggin
Association des manufacturiers canadiens

Austin Thorne
Fédération canadienne du travail

Le comité s'est réuni hebdomadairement tout au long de l'année. Conseil indépendant quant au choix des programmes à étudier, il devait aussi contribuer au recrutement des représentants du secteur privé au sein des groupes d'étude, procéder aux contre-examens des travaux qui lui provenaient des divers groupes d'étude et se faire le porte-parole des avis et conseils des organismes parrains.

Lorsqu'il annonça l'établissement du Comité consultatif du secteur privé, le vice-premier ministre rendit également publique la nomination de conseillers chargés d'assurer la liaison, l'un avec le secteur privé, l'autre avec le secteur public. Darcy McKeough, ancien ministre du Cabinet de l'Ontario, devait servir de trait d'union entre le vice-premier ministre et le comité dans l'établissement des priorités et des modalités d'exécution de l'examen. Pour sa part, Peter Meyboom, haut fonctionnaire du gouvernement fédéral, devait faciliter l'accès aux divers services du gouvernement fédéral et en obtenir plus facilement les renseignements voulus. Tous deux ont contribué pour beaucoup à la réussite de l'entreprise.

La composition des groupes d'étude

Quand est venu le moment de constituer les groupes d'étude, le gouvernement a manifesté sa confiance dans l'esprit de justice et le bon sens des Canadiens; il semblait tout naturel alors d'inviter le secteur non gouvernemental a jouer un rôle de premier plan pour recueillir et analyser des données et pour prodiguer avis et conseils. La réaction fut très encourageante; les membres des groupes d'étude, qui se sont mis au service du Groupe de travail sans rémunération de la part du gouvernement, ont vraiment mis tout leur coeur à l'ouvrage.

La figure 2 donne la composition des divers groupes d'étude. Sur leurs 221 membres, 99 étaient des fonctionnaires fédéraux. Quant aux chefs des groupes, il y en avait à peu près autant de l'administration fédérale que du secteur privé; dans un cas, un haut fonctionnaire provincial était à la tête du groupe.

Environ 9 % des membres des groupes d'étude étaient des fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres. Les représentants du secteur privé étaient légèrement plus nombreux que les fonctionnaires fédéraux dans l'ensemble des groupes d'étude. Chaque rapport contient la liste complète des membres du groupe d'étude qui l'a préparé.

Les groupes d'étude ont été mis sur pied une fois les 989 programmes répartis en catégories plus faciles à étudier. Puis les groupes, et leurs rapports, ont été articulés autour de quatre grands thèmes.

Gestion publique
- Acquisitions
- Programmes de réglementation
- Organismes de réglementation (voir note)
- Biens immobiliers
- Principales enquêtes

Service au public
- Régime d'assistance publique du Canada
- Anciens combattants
- Éducation et recherche
- Création d'emplois, formation et services d'emploi
- Logement

Figure 2

STATISTIQUES DE DOTATION - GROUPES D'ÉTUDE MIXTES

		Fonctionnaires fédéraux	Secteur privé	Fonctionnaires provinciaux	TOTAL
1.	Services et subventions aux entreprises	9*	7		16
2.	Création d'emplois, formation et services d'emploi	5*	6		11
3.	Agricultre	3	5*		8
4.	Autochtones	5*	3		8
5.	Biens immobiliers	5	4*		9
6.	Régime d'assistance publique du Canada	1*	3	2	6
7.	Anciens combattants	3*	2		5
8.	Acquisitions	5	6*		11
9.	Logement	4	3*	1	8
10.	Environnement	6	6*		12
11.	Principales enquêtes	5	4*		9
12.	Ressources naturelles	3	7*	4	14
13.	Culture et communications	6	6*		12
14.	Programmes de réglementation	9*	6		15
15.	Transports	4*	12	3	19
16.	Éducation et recherche	5	5	1*	11
17.	Citoyenneté, main-d'oeuvre et immigration	7*	8		15
18.	Santé et sport	2	5*	3	10
19.	Système judiciaire	12*	4	6	22
	TOTAL	99	102	20	221

* Dont le chef du groupe

Meilleure exécution des programmes

- Citoyenneté, main-d'oeuvre et immigration
- Santé et sport
- Système judiciaire
- Environnement
- Programmes destinés aux autochtones

Croissance économique

- Agriculture
- Services et subventions aux entreprises
- Transports
- Culture et communications
- Ressources naturelles

Note : Au moment de l'établissement du Groupe de travail, il fut annoncé que le vice-premier ministre étudierait également les options proposées pour la réforme des organismes de réglementation. Ce rapport est le fruit du travail du groupe qui s'en est chargé, mais ses propositions n'ont pas été revues par le Comité consultatif du secteur privé; il figure dans la série parce qu'il fait pendant au rapport sur les programmes de réglementation et qu'il contient des propositions destinées à améliorer la gestion publique.

Les rapports des groupes d'étude

La présente introduction donne un aperçu des rapports des divers groupes d'étude chargés d'examiner les programmes et les services du gouvernement fédéral. Les rapports eux-mêmes sont publiés pour informer les Canadiens de la nature et de l'ampleur des programmes de l'État qui s'adressent à une clientèle précise.

Il était souhaitable et nécessaire que les groupes d'étude procèdent à de larges consultations pour s'acquitter pleinement de leur mandat dans les délais impartis. La publication des rapports permet à ceux qui ont été consultés de voir dans quelle mesure on a mis leurs vues en balance avec l'ensemble des opinions exprimées, alimentant de la sorte le processus de consultation. Les rapports fournissent en outre la matière brute qui permettra de soutenir un débat public et informé sur les questions liées à l'amélioration de la gestion du gouvernement.

Certes, ces rapports, dont chacun a demandé trois mois de travail intensif, ne renferment pas une liste exhaustive

et définitive des améliorations qu'il est possible d'apporter à des programmes qui coûtent annuellement plus de 90 milliards de dollars aux contribuables. Première tentative d'examen global de l'activité du gouvernement fédéral, ils ne manqueront toutefois pas d'intéresser beaucoup de groupes, dont les pouvoirs publics provinciaux, territoriaux ou municipaux, les bénéficiaires des programmes et des services du gouvernement fédéral, ainsi que les analystes des milieux universitaires et des médias.

Les conclusions présentées dans les rapports sont le fruit des travaux et des réflexions que les groupes d'étude ont présentés au Comité consultatif du secteur privé. Ils n'engagent pas le gouvernement. Celui-ci annoncera sa réaction aux options qui lui ont été présentées au fur et à mesure que le Cabinet prendra ses décisions.

La présentation et la forme de tous les rapports des groupes d'étude ont été revus à des fins d'uniformité et de clarté en vue de leur publication. Là où il n'était pas évident que les options, les observations et les jugements étaient ceux des groupes d'étude, les mentions nécessaires ont été ajoutées. Cependant, les analyses sont bel et bien celles des groupes d'étude, tout comme d'ailleurs les options proposées. Il appartient au gouvernement de juger de la valeur de ces options, telles qu'elles sont présentées dans les rapports, et d'agir en conséquence.

Il a d'ailleurs déjà annoncé quelques-unes des décisions du Cabinet, et l'effet de certaines autres s'étalera sur le reste de son mandat. Comme le ministre des Finances le déclarait dans ses exposés budgétaires de mai 1985 et de février 1986, le gouvernement s'est donné jusqu'à la fin de la décennie pour mettre à exécution un certain nombre d'améliorations de la gestion publique.

Le présent volume d'introduction a pour but d'expliquer comment a procédé le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes et comment les groupes d'étude ont mené leurs recherches et leurs analyses. On y présente aussi certains traits saillants des rapports.

LE PROCESSUS D'EXAMEN DES PROGRAMMES

L'établissement d'un inventaire des programmes

Dans sa déclaration de septembre 1984, le premier ministre avait indiqué que le gouvernement attachait une importance égale à l'efficience et au service au public. L'examen avait donc pour but premier d'accroître l'efficience et d'améliorer le service, sans pour autant négliger l'opportunité de contenir les dépenses.

Le gouvernement était convaincu que cet examen allait favoriser la croissance économique, améliorer le service au public, promouvoir l'efficience de la gestion et alléger le poids des règlements bureaucratiques sur l'entreprise. Ces objectifs se greffaient directement sur l'engagement qu'a pris le gouvernement non seulement d'amorcer un renouveau économique mais aussi de réduire les barrières économiques et sociales et de trouver de nouveaux modes de collaboration pour résoudre les problèmes nationaux.

Avec ces objectifs à l'esprit, le personnel du Groupe de travail a entrepris de dresser l'inventaire des programmes gouvernementaux, en l'assortissant d'une estimation des coûts et des années-personnes associés à leur exécution. Cet inventaire était le point de départ indispensable aux diverses études qui seraient effectuées.

Mais ce processus fut, en quelque sorte, l'une des tâches les plus difficiles du Groupe de travail. Aucun organisme central n'avait toutes les données nécessaires sous la main. En outre, il était parfois difficile de déterminer au juste les ressources humaines et financières affectées à certains programmes.

Pour dresser l'inventaire, le personnel du Groupe de travail a utilisé :

une liste des programmes fédéraux publiée par Approvisionnements et Services Canada;

une liste des programmes fédéraux-provinciaux dressée par le Bureau des relations fédérales-provinciales;

une liste des mesures fiscales préparée par le ministère des Finances.

Il a ensuite arrêté l'inventaire définitif après avoir effectué certaines vérifications auprès des ministères chargés d'administrer les programmes en cause et auprès du Conseil du Trésor. C'est ainsi qu'il a fini par adopter, comme point de départ, une liste de 989 programmes représentant des débours d'environ 92 milliards de dollars, frais d'administration compris.

Cette liste préliminaire ne comprenait pas les dépenses au titre de la défense, de l'aide extérieure et des frais d'intérêt parce que ces débours n'ont pas directement pour bénéficiaires le peuple canadien ou les provinces. Le mandat du Groupe de travail lui commandait de se concentrer sur l'amélioration du service au public et de l'efficience.

Le Groupe de travail a également envisagé un certain nombre d'autres études, mais a fini par les rejeter. Il a décidé, par exemple, de ne pas aborder les programmes d'épargne personnelle, comme le régime enregistré d'épargne-retraite, parce qu'ils faisaient l'objet d'une étude par le ministre des Finances dans le cadre de son budget de mai 1985. De la même façon, on a exclu l'assurance-chômage puisqu'une commission royale d'enquête sous la présidence de M. Claude Forget avait été chargée d'étudier la question. Pour des raisons analogues, il a laissé de côté les programmes d'énergie et de soutien du revenu. Le gouvernement avait en effet déjà entrepris un examen de ces deux domaines et d'ailleurs a depuis profondément modifié sa politique énergétique.

Le Groupe de travail en est arrivé à la conclusion que l'examen des nombreuses mesures discrétionnaires visant à aider les gens d'affaire, les cultivateurs, les anciens combattants et les autres secteurs ou groupes de la société canadienne constituait la meilleure façon de rationaliser l'appareil gouvernemental et ses programmes.

Avant d'aller plus loin et de sélectionner les groupes d'étude, il lui a fallu ensuite subdiviser l'inventaire en catégories de programmes plus homogènes. En prenant ses décisions, le Groupe de travail s'est aidé des avis et conseils du coordonnateur fédéral du développement économique de chaque province, de l'énoncé économique de novembre 1984 du ministre des Finances, des mémoires de plusieurs organisations nationales et des rapports d'un certain nombre de comités parlementaires.

Au fur et à mesure de ses travaux, le Groupe de travail a fait des ajouts et des modifications à sa liste préliminaire d'études. La plupart des études devaient chevaucher plusieurs ministères et organismes. Dans certains cas, le même programme serait examiné, sous des angles différents, par plus d'un groupe d'étude.

Le travail des groupes d'étude

Une fois les domaines d'étude clairement établis, le Groupe de travail s'est attaché à la constitution des groupes qui effectueraient les recherches et les analyses. Le vice-premier ministre, à titre de président du Groupe de travail ministériel, a annoncé la formation des équipes mixtes de fonctionnaires et de représentants du secteur privé après avoir pris l'avis du Comité consultatif du secteur privé et du conseiller chargé de la liaison avec le secteur privé.

Le recours à des groupes mixtes a présenté de nets avantages. Les participants du secteur privé ont porté un regard neuf sur les dossiers et n'ont pas hésité à poser des questions embarrassantes ou à préconiser, si nécessaire, des solutions gênantes. Les fonctionnaires provinciaux et territoriaux, outre qu'ils étaient parfaitement au fait des répercussions des programmes fédéraux sur les activités de leur gouvernement, apportaient une dimension régionale à la perception collective des groupes.

Pour leur part, les fonctionnaires fédéraux avaient, au sujet des programmes, des usages et des personnalités du gouvernement fédéral, une connaissance approfondie indispensable. Ils n'étaient d'ailleurs pas appelés à examiner directement les programmes de leur propre ministère, encore qu'ils pouvaient exprimer leurs vues au cours des séances de discussion plénières.

Le choix des chefs de groupe, appelés à faire le consensus au sein d'une équipe hétérogène, était crucial. Il s'est fait à partir des candidatures provenant de diverses sources.

Le Comité consultatif du secteur privé a d'ailleurs été d'un secours inestimable lorsqu'il s'est agi de repérer des personnes du secteur privé qui pourraient diriger un groupe ou en faire partie. C'est le président du Groupe de travail qui a nommé les chefs de groupe, sur la recommandation du

conseiller du secteur public et du conseiller chargé de la liaison avec le secteur privé et en consultation avec le sous-chef des ministères fédéraux les plus directement visés.

L'autonomie accordée aux groupes d'étude a été l'un des aspects fondamentaux de l'examen des programmes. Dans les limites de son mandat, chaque groupe était libre de choisir sa façon de procéder : à qui s'adresser, quelles questions poser, quelles conclusions tirer et quelles options présenter. À cause de cette latitude et des connaissances et compétences fort diversifiées dont ils disposaient, les groupes n'ont pas forcément eu recours aux mêmes méthodes de travail et n'ont pas consulté de la même façon et au même degré le secteur public et le secteur privé.

Les mandats rédigés par le conseiller du secteur public et approuvés par le Groupe de travail s'articulaient tous invariablement autour de la fin première de l'examen des programmes, à savoir que les programmes gouvernementaux devraient être améliorés de façon à mieux servir ceux et celles à qui ils sont destinés. Cependant, dans le cas de certains programmes provinciaux qui bénéficient d'un financement fédéral, le mandat des groupes d'étude a été quelque peu plus circonscrit.

Le délai d'exécution de trois mois imparti à tous les groupes s'est avéré utile, car il les a contraints de se concentrer sur les questions clés. Pour respecter un échéancier aussi serré, les membres ont dû habituellement travailler jusqu'à 80 heures par semaine durant la période d'examen.

Le décalage des travaux

Dès le début, le Groupe de travail a décidé qu'il valait mieux que les groupes d'étude ne soient que trois à cinq à travailler en même temps. Les travaux s'étaleraient donc sur une année, le premier groupe démarrant en décembre 1984.

Compte tenu de l'ampleur sans précédent de l'opération, les préparatifs auraient demandé un temps considérable s'il avait fallu mener de front toutes les études. On pouvait procéder plus rapidement en étalant les études. En outre, le Comité consultatif du secteur privé disposait de plus de temps pour étudier les rapports. Enfin, les derniers groupes à entrer en activité pouvaient tirer parti de l'expérience de leurs prédécesseurs.

Comme le Groupe de travail voulait que les travaux d'analyse et de rédaction des rapports ne prennent pas plus d'un an, il a demandé aux groupes d'étude d'observer rigoureusement leur échéancier. Grâce à leur diligence, il a pu respecter le délai qu'il s'était fixé pour cette partie de son examen.

Le processus de consultation

Il fallait dès le début trouver un difficile équilibre entre l'exhaustivité, l'indépendance de vues et le respect des délais. Chaque groupe a ainsi déterminé l'ampleur qu'il convenait de donner aux consultations dans l'accomplissement de sa tâche. L'étendue des consultations, la composition des groupes d'étude et la participation du Comité consultatif du secteur privé ont beaucoup contribué à la diversité des points de vue sur lesquels s'est fondée l'analyse des groupes d'étude, puis, en fin de compte, leurs conclusions.

Habituellement, le chef du groupe établissait le premier contact avec le sous-ministre des ministères visés et avec l'agent chargé par celui-ci de coordonner les réponses aux demandes de renseignements des groupes d'étude. Ce premier contact ouvrait la voie à des rencontres avec les cadres de direction, qui étaient habituellement interrogés par un "sous-groupe" de deux personnes, le plus souvent un fonctionnaire et un représentant du secteur privé.

Tout au cours des trois mois, le chef du groupe et les sous-groupes rencontraient les hauts fonctionnaires du ministère pour discuter de leur perception des divers programmes. Ces discussions permettaient aux uns et aux autres d'échanger des renseignements et de dissiper les malentendus.

Parallèlement, le groupe d'étude procédait à des consultations avec les experts et les groupes d'intérêt du secteur privé et avec les fonctionnaires provinciaux. Il se réunissait ensuite en séance plénière pour discuter des résultats de ces consultations.

La plupart des groupes d'étude ont rencontré des dizaines de fonctionnaires fédéraux afin de se renseigner sur les programmes et leur fonctionnement, sur les problèmes qui se posaient et sur les solutions qui avaient été mises de l'avant. Mais il importait tout autant d'obtenir l'avis

des groupes clients, ainsi que d'autres groupes et particuliers concernés, tels les établissements financiers prêteurs, les chercheurs universitaires qui se spécialisent dans l'évaluation, etc.

En général, la réaction a été enthousiaste et franche. Les personnes consultées se sont habituellement exprimées ouvertement sur les améliorations à apporter. L'occasion n'a cependant pas été saisie par tous et certains ont exprimé leurs vues sous réserve que cela ne ferme pas la porte aux autres consultations possibles auprès des ministères et des ministres.

Le Comité consultatif du secteur privé a été d'un précieux secours dans la sélection des personnes à consulter. Lorsqu'un entretien n'était pas possible, la consultation se faisait parfois par écrit. Certains groupes d'étude ont interrogé des centaines d'organisations et de particuliers; d'autres, comme ceux qui devaient examiner les rouages internes du gouvernement, n'en ont interrogé que quelques-uns à l'extérieur de la fonction publique fédérale.

La plupart des groupes d'étude ont estimé qu'il importait de procéder à des consultations à la grandeur du pays. Ils se sont donc rendus dans de nombreux centres provinciaux, territoriaux et régionaux pour y recueillir les opinions sur les programmes à l'étude. Certains groupes ont délégué quelques-uns de leurs membres auprès d'organismes publics et privés des États-Unis pour tirer parti de leur expérience dans divers domaines.

En outre, les groupes d'étude ont eu des contacts fréquents avec les fonctionnaires provinciaux, ce qui s'imposait du fait que les programmes fédéraux influent souvent directement ou indirectement sur les activités des provinces. Le président du Groupe de travail avait préparé la voie à ces réunions dès les débuts de l'examen en écrivant à tous les premiers ministres provinciaux pour leur assurer qu'aucune décision les touchant ne serait prise, par suite de l'examen, sans les consulter au préalable.

Lorsque les groupes d'étude s'apprêtaient à examiner des dossiers fédéraux-provinciaux particulièrement délicats, le président faisait suivre sa première lettre d'une seconde signée par lui et le ministre responsable, dans laquelle il renouvelait ces assurances. C'est ce qui s'est produit dans le cas de l'examen du Régime d'assistance publique du

Canada, des programmes de santé et de sport et des programmes d'éducation et de recherche. Il se trouve que les groupes d'étude qui examinaient ces dossiers comptaient parmi leurs membres d'actuels ou d'anciens hauts fonctionnaires provinciaux dont l'expérience de l'administration provinciale fut fort précieuse à leurs groupes respectifs :

> Le Groupe d'étude sur le Régime d'assistance publique du Canada comptait deux sous-ministres provinciaux.
>
> Le Groupe d'étude sur la santé et le sport était présidé par un ancien sous-ministre de la Santé de l'Alberta et comprenait un sous-ministre de Terre-Neuve.
>
> Le Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche était dirigé par le président de la Commission de la main-d'oeuvre de l'Ontario.

Par ailleurs, le conseiller du secteur public a profité de réunions de divers groupes de sous-ministres provinciaux à Ottawa pour les mettre au courant du processus d'examen des programmes.

Les consultations ne se sont pas terminées au moment de la présentation des rapports des groupes d'étude. Les ministres responsables de propositions du Groupe de travail qui avaient d'importantes conséquences sur le plan fédéral-provincial furent priés, avant qu'on aille de l'avant, d'engager des consultations auprès de leurs homologues provinciaux. C'est ainsi que les modifications envisagées au Régime d'assistance publique du Canada ont fait l'objet de discussions entre le ministre fédéral de la Santé et ses homologues provinciaux avant d'être mises en oeuvre.

Préparation des rapports des groupes d'étude

Le rapport d'un groupe d'étude marquait l'aboutissement de deux opérations connexes. Il y avait d'abord l'analyse, par divers sous-groupes, de chacun des programmes. Cela donnait une vue "en contre-plongée" du domaine d'activités d'une certaine famille de programmes. Puis la vue d'ensemble du domaine, que rédigeait le chef du groupe et son adjoint en collaboration avec d'autres membres, prenait la forme d'un aperçu de synthèse.

Par le mariage de ces deux points de vue au cours des séances plénières, le groupe d'étude était en mesure de recenser les modifications souhaitables (options) et d'en faire état dans un rapport composé de documents thématiques généraux et sectoriels et d'analyses des divers programmes.

Comme les groupes étaient composés d'experts de haute volée, issus des professions et des milieux les plus divers et provenant de toutes les régions du Canada, il ne leur était pas toujours facile de dégager un consensus. Que tous aient réussi à déposer un rapport consensuel en dit long sur l'habileté des chefs des divers groupes et sur la détermination de leurs membres à faire cause commune.

TRAITS SAILLANTS DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES
LES PROBLÈMES DE FOND

Introduction

Un certain nombre de grandes lignes se dégagent de l'ensemble des rapports des groupes d'étude. Presque tous les groupes d'étude les ont relevées; certains les ont abordées dans leur rapport, d'autres en ont discuté avec le Comité consultatif du secteur privé.

Ces constantes sont liées à des problèmes qui débordaient le mandat des divers groupes d'étude, mais qui étaient suffisamment graves, répandus ou préoccupants pour qu'on s'y arrête. L'ampleur de ces problèmes n'a pas été sans préoccuper les membres du Comité consultatif du secteur privé, qui ont été frappés par la régularité avec laquelle l'un après l'autre chaque groupe d'étude les relevait.

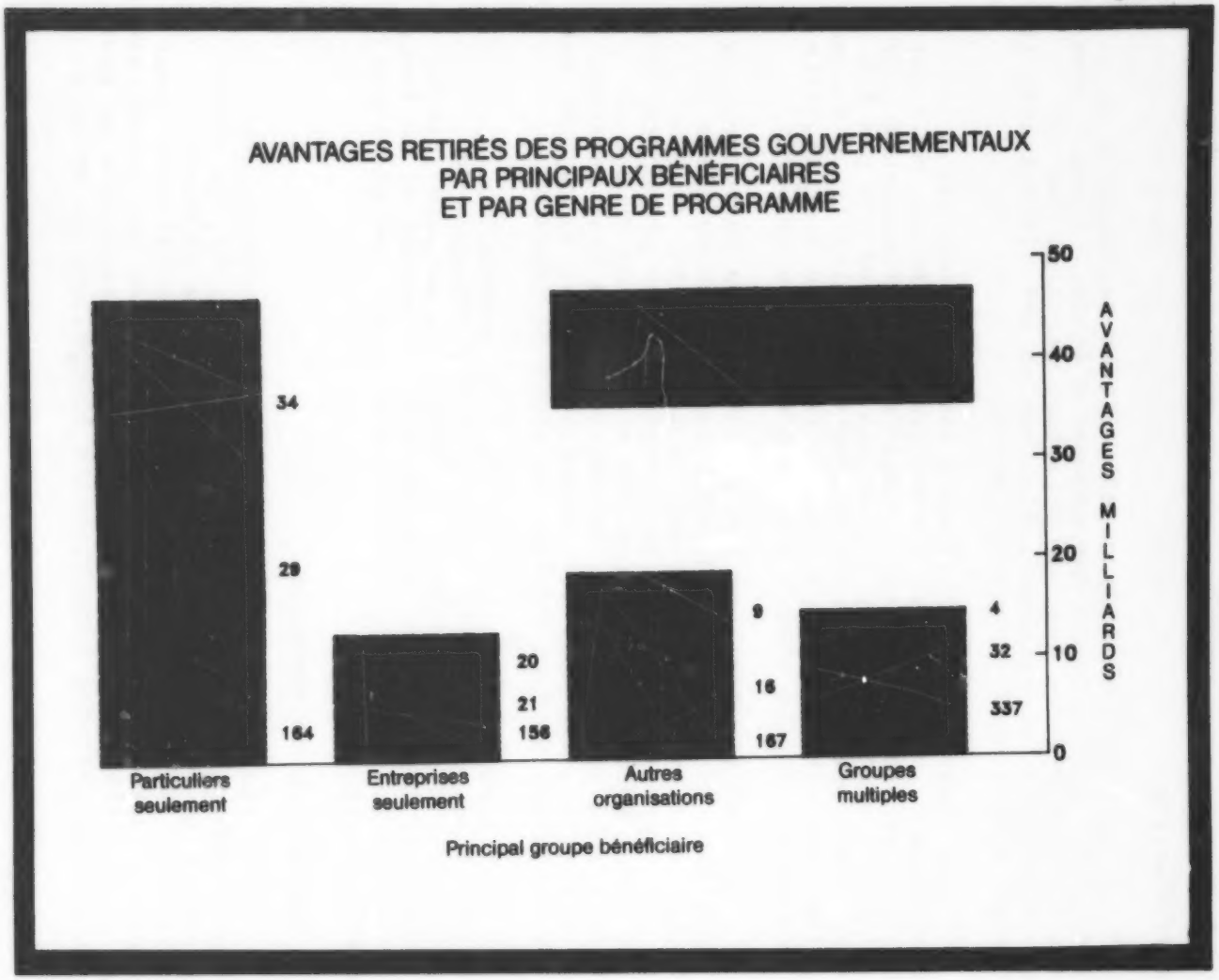
Le Comité a fini par les regrouper sous le vocable de "problèmes de fond" et a demandé aux deux conseillers du Groupe de travail d'en dresser la liste au fur et à mesure de leur apparition et de les commenter. Ces préoccupations ont aussi retenu l'attention des ministres du Groupe de travail; en juillet 1985, ils ont demandé à leur personnel de présenter, une fois les études terminées, un rapport sur les problèmes de fond repérés en cours de route".

Six problèmes ont été isolés : la subvention universelle, la totalité fiscale, l'insuffisance de l'évaluation des programmes, le manque de mémoire institutionnelle, les carences du système du personnel et la force d'inertie du statu quo. Dans bien des cas, ces problèmes sont interreliés.

La subvention universelle

Tous les rapports des groupes d'étude reviennent régulièrement sur le phénomène des subventions, qu'elles prennent la forme de mesures fiscales ou de dépenses directes, législatives ou non. L'État s'en est servi pour redistribuer les revenus, pour venir en aide aux entreprises en difficulté, pour fournir des services essentiels et pour encourager certains comportements économiques ou sociaux.

Figure 3


AVANTAGES RETIRÉS DES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX
PAR PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES
ET PAR GENRE DE PROGRAMME
50
40
30
20
10
0
AVANTAGES MILLIARDS
34
29
164
20
21
158
9
16
167
4
32
337
Particuliers seulement
Entreprises seulement
Autres organisations
Groupes multiples
Principal groupe bénéficiaire

L'un après l'autre, les groupes d'étude se sont interrogés sur l'à-propos de ces subventions. La réponse, libre de toute considération politique, a généralement été négative. Cette conclusion repose sur le fait que, d'une part, beaucoup de ces subventions n'ont pas de justification économique et que, d'autre part, la plupart soutiennent des "activités" plutôt que des "résultats".

L'économie canadienne est de la sorte devenue une espèce de Gulliver, entravée qu'elle est par la myriade des liens lilliputiens que sont les subventions. Pris un à un, ces liens ne la gênent guère; ensemble, ils la paralysent.

De tous les problèmes de fond qui ont été relevés, le problème de la "subvention universelle" est probablement celui qui illustre le plus clairement le legs philosophique qui sous-tend l'actuel ensemble de programmes gouvernementaux. Ce legs est en grande partie responsable du manque de souplesse et d'adaptabilité de l'économie canadienne.

La totalité fiscale

Le recours systématique aux subventions en tant qu'instrument économique n'est pas simplement une question de pragmatisme politique. Si, l'un après l'autre, les gouvernements n'ont guère hésité à s'en servir comme d'une panacée universelle, c'est en partie à cause d'une connaissance insuffisante de la totalité fiscale. Le problème présente de multiples facettes.

L'inventaire des programmes dressé par le Groupe de travail révèle l'importance extraordinaire des dispositions fiscales par rapport aux dépenses législatives et non législatives. Voici les chiffres en gros (figure 3) :

Dépenses fiscales	36 milliards (39%)
Dépenses législatives	37 milliards (40%)
Dépenses non législatives	20 milliards (21%)

Seule la dernière catégorie est "contrôlée", en ce sens que les ministres ont, dans le cadre des comités d'orientation du Cabinet et au sein du Conseil du Trésor, un droit de regard sur les nouvelles dépenses discrétionnaires.

L'État n'avait jamais pu mesurer complètement l'impact global de ces trois catégories de dépenses. Ce n'est que lorsque l'examen des programmes a démarré que les

ministres et les fonctionnaires ont pu se faire une idée précise de l'ampleur des mesures fiscales et des dépenses directes combinées. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler que le premier groupe d'étude a constaté à son grand étonnement que l'État "donnait à pleines mains", conclusion qui a trouvé des résonances dans l'exposé budgétaire de 1985 ainsi que dans celui de 1986.

Il en découle donc que les nouveaux projets de programmes proposés n'ont jamais fait l'objet d'un examen critique au regard du contexte global de la fiscalité. De la même façon, il était impossible de remettre en question les programmes existants. Cet état de choses a pour effet global l'expansion exponentielle des dépenses du gouvernement : de nouveaux programmes deviennent, semble-t-il, nécessaires sans qu'on puisse jamais mettre un terme aux anciens.

Quand le vérificateur général a déclaré, en 1976, que le gouvernement ne maîtrisait plus ses dépenses, ce sont des dépenses déjà passées au crible par les ministres, c'est-à-dire les dépenses non législatives, qui ont retenu l'attention. À cause de cette interprétation, le gouvernement a décidé d'exercer un contrôle encore plus strict sur cette catégorie de dépenses en créant le Bureau du contrôleur général. Outre que cette initiative a donné lieu à une autre série de problèmes de fond, l'ensemble de la dimension fiscale est resté largement invisible, inconnu et incompris.

Par ailleurs, quand le gouvernement a décidé de limiter le taux de croissance des dépenses directes à celui du PNB, seulement 20 % de la totalité fiscale se trouvait ainsi plafonnée. Ainsi, depuis dix ans, le gouvernement préfère subventionner par le biais des dépenses fiscales et, dans une certaine mesure, de la réglementation.

En ce qui concerne les bénéficiaires de ses programmes, le gouvernement ne connaît pas dans leur ensemble même ses dépenses directes. Les agrégats financiers, ou "éléments de planification", qu'utilise le Conseil du Trésor pour dresser ses prévisions budgétaires annuelles, n'ont pu servir à l'examen des programmes. La raison de cet hiatus provient probablement de ce que les ministres qui examinent leurs programmes (à la manière d'un agent d'information) et le Conseil du Trésor qui exerce un "contrôle sur les intrants" (à la manière d'un agent financier) se situent dans des perspectives tout à fait différentes.

Le Comité consultatif et le Groupe de travail voulaient connaître l'ampleur et l'efficacité des prestations que les groupes clients reçoivent des programmes gouvernementaux. Le Conseil du Trésor s'intéresse, lui, à la totalité des débours des ministères. Comme, dans la plupart des cas, ces chiffres étaient trop globaux pour pouvoir servir à l'examen des programmes, il a fallu de peine et de misère mettre au point, en collaboration avec le Conseil du Trésor et les ministères concernés, un profil de dépenses détaillé pour chacun des programmes à l'étude.

L'inadéquation des chiffres dont on disposait est encore plus prononcée dans le cas des dépenses fiscales, car le ministère des Finances ne possède que des données approximatives sur les avantages financiers découlant de certaines dispositions fiscales.

Notre connaissance des coûts et des avantages des règlements gouvernementaux s'est révélée encore plus rudimentaire, comme en témoignent les estimations du Groupe d'étude sur la réglementation (qui situe quelque part entre 30 et 60 milliards de dollars le coût annuel de la réglementation fédérale).

En résumé, notre connaissance insuffisante de la totalité fiscale se manifeste non seulement par l'absence d'une vue globale des dépenses fiscales par rapport aux dépenses directes, mais également par l'imprécision des chiffres relatifs à l'ampleur des dépenses de programme, des dépenses fiscales et des coûts cachés de la réglementation. Toutes ces lacunes font qu'il est généralement impossible de renseigner avec précision les ministres sur les interrelations financières entre les nouveaux programmes et les programmes en place. D'où le reproche que l'on fait au gouvernement de ne plus maîtriser ses dépenses.

L'insuffisance de l'évaluation des programmes

De nombreux groupes d'étude ont constaté que les résultats de la plupart des évaluations de programme auxquelles procèdent régulièrement les ministères ne leur avaient été d'aucune utilité. Pourtant, guidés et inspirés par le Bureau du contrôleur général, les ministères ont mis sur pied ces dernières années d'importants groupes d'évaluation, dont bon nombre ont rendu d'énormes services aux groupes d'étude, même si les résultats de leurs évaluations antérieures n'étaient pas toujours utilisables.

Abstraction faite de celles que demande à l'occasion le Conseil du Trésor, les évaluations auxquelles procèdent couramment les fonctionnaires d'un ministère sont destinées au sous-ministre. Elles sont donc indulgentes, par la force des choses, même si leur fréquence et leur méthodologie doivent être approuvées par le contrôleur général. En outre, elles sont d'autant moins transparentes que le public peut en prendre connaissance en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

En d'autres mots, elles ne contestent pas la raison d'être des programmes, mais sont plutôt axées sur leur impact et leurs modalités d'exécution. Elles posent rarement la question de savoir si le programme doit exister ou non, alors que c'est justement le genre de question que soulevaient les groupes d'étude. Cette méthode d'évaluation ne permet pas non plus de procéder à un examen systématique des programmes qui recoupent le mandat de plusieurs organismes ou des programmes analogues qui existent dans d'autres ministères.

Le Comité consultatif du secteur privé ne s'est pas demandé si l'évaluation des programmes doit devenir une fonction centralisée permanente de l'administration fédérale. Les expériences tentées dans ce domaine ont donné des résultats décevants. Depuis la création, en 1970, de la Direction de la planification du Conseil du Trésor (d'ailleurs supprimée en 1978), le gouvernement a successivement lancé puis abandonné trois projets d'évaluation centralisée des programmes.

Peut-être faudrait-il en conclure que l'évaluation des programmes selon la "base zéro" n'est pas une fonction qui revient au gouvernement. Peut-être appartient-il au Parlement de l'assurer sous les auspices, par exemple, des comités parlementaires ou même par l'intermédiaire des bureaux de recherche des partis de l'Opposition. Sinon, les examens ministériels spéciaux effectués conjointement par des fonctionnaires et des spécialistes du secteur privé sont peut-être la meilleure façon de faire périodiquement le point. Quelles que soient les solutions de rechange, il est essentiel de changer fondamentalement les choses, car l'évaluation des programmes, centrée sur les dépenses directes, se situe à l'heure actuelle dans un cadre trop étroit pour être vraiment global.

L'interrelation de ces trois problèmes de fond (la subvention universelle, la connaissance incomplète de la totalité fiscale et l'insuffisance de l'évaluation des programmes) crée un système où l'activité croît au rythme inexorable d'une boule de neige dévalant une pente.

Le manque de mémoire institutionnelle

Plusieurs groupes d'étude ont abordé sous divers aspects un phénomène qui n'est rien d'autre, en définitive, qu'un manque de mémoire institutionnelle. Un exemple frappant dans le domaine des transports vient illustrer cette réalité : le Groupe d'étude a constaté que le ministère des Transports avait reçu du Conseil du Trésor l'autorisation d'aménager une série de pistes d'atterrissage au Labrador en faisant valoir que l'amélioration des transports aériens se traduirait nécessairement par la réduction des subventions aux traversiers. Lorsque le ministère a proposé, un an plus tard, d'augmenter ces mêmes subventions aux traversiers, le Conseil du Trésor n'a pas soulevé la question de l'utilité des pistes d'atterrissage.

L'absence d'un bureau de coordination des dossiers fédéraux-provinciaux illustre un autre aspect de ce manque de mémoire institutionnelle. Ainsi, lorsqu'un ministère entre en pourparlers avec une province, il n'a aucun moyen de déterminer si d'autres ministères n'auraient pas, eux aussi, des dossiers qui pourraient être abordés au cours des mêmes négociations.

En raison de ces lacunes de la mémoire institutionnelle, on ne s'interroge pas suffisamment sur le bien-fondé des nouvelles propositions, on organise des activités peut-être inutiles et l'on maintient une situation où deux ordres de gouvernement s'occupent chacun de son côté des mêmes problèmes. Inévitablement, c'est le contribuable qui paye la note.

Les carences du système du personnel

Le Comité consultatif du secteur privé s'est penché à maintes reprises sur le système du personnel de l'administration fédérale. On estime, en particulier, que le système de classification va à l'encontre de presque tout ce que le gouvernement s'efforce de réaliser, en ce sens qu'il établit un lien direct entre le niveau du poste et la taille du

service géré (y compris l'effectif et l'importance des fonds déboursables). Et c'est le niveau du poste qui détermine le salaire du titulaire.

Rien, dans l'état actuel des choses, ne semble inciter les gestionnaires à exécuter des tâches nouvelles ou difficiles, à innover pour améliorer le service au public et à tenter d'en faire plus avec moins. En fait, ce serait plutôt l'inverse.

Pour reprendre ce qui a été dit au sujet d'un autre problème de fond, les employés sont classifiés davantage en fonction des ressources qu'ils contrôlent que des résultats qu'ils sont censés produire. En d'autres termes, on récompense l'"effort" plutôt que la "réussite".

En réalité, les règles actuelles concernant la gestion du personnel sont presque diamétralement opposées aux objectifs de départ. À moins que ces règles ne changent, il est permis de douter du succès de mesures telles que la récupération des coûts et l'impartition.

Le problème est lié au manque de mémoire institutionnelle qu'on doit peut-être attribuer, du moins en partie, au roulement rapide des analystes de programme du Conseil du Trésor.

La force d'inertie du statu quo

Le problème de fond le plus épineux est sans doute la force d'inertie du statu quo. Bien qu'à peu près tout le monde trouve à redire au statu quo, les gens s'entendent difficilement sur les réformes à mettre en oeuvre. L'analyse seule suffit rarement.

Même lorsqu'on peut prouver qu'un programme est inutile, pernicieux ou trop coûteux, sa suppression immédiate est souvent impossible. Par conséquent, l'évaluation des programmes doit être accompagnée ou suivie d'un plan stratégique bien pensé si l'on veut qu'elle serve efficacement la réforme des programmes.

Par exemple, dans le cas du présent examen des programmes, l'étape de l'analyse est suivie d'une étape de planification dans le cadre de laquelle certains ministres sont chargés par le Cabinet de présenter des plans de mise en oeuvre de certaines décisions. Ces plans doivent prévoir des consultations au cours desquelles les groupes cibles

pourront faire connaître leurs opinions et leur point de vue, surtout si l'effet des modifications envisagées doit se faire sentir dans des sphères provinciales d'activité.

Contrairement sans doute au secteur privé, il faut chercher, dans la mesure du possible, à faire le consensus sur le plan envisagé. Il ne suffit pas cependant, pour assurer la réussite, qu'on s'entende sur telle ou telle modification à apporter à tel ou tel programme. Il faut s'attaquer en même temps aux problèmes de fond qui ont conduit à la prolifération des programmes. Ces problèmes méritent réflexion et l'on devrait demander à certains organismes, tels que le Comité des comptes publics, le Bureau du vérificateur général ou des instituts parallèles d'affaires publiques du secteur privé, de les étudier et de faire part de leurs observations.

TRAITS SAILLANTS DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES
LES DIFFÉRENTS PROGRAMMES

Les vingt rapports de la série présentent les constatations des divers groupes d'étude qui ont examiné, chacun, un certain groupe de programmes. La présente section a pour objet, non pas de donner un résumé de chacun des vingt volumes, mais plutôt d'exposer les grandes orientations de chaque rapport.

Groupe d'étude sur les programmes d'acquisitions du gouvernement

Les achats de l'administration fédérale représentent plus de neuf milliards de dollars par année; le gouvernement achète de tout, aussi bien des trombones que des navires. Dans son examen des programmes d'acquisitions du gouvernement, le Groupe d'étude s'est penché sur la gestion de l'ensemble des opérations, depuis la définition et la détermination des besoins, en passant par l'acquisition et l'utilisation des objets ainsi achetés, jusqu'à la façon dont on s'en départissait au bout du compte. Il a passé en revue aussi bien le ministère des Approvisionnements et Services, qui est responsable du gros des achats du gouvernement, que les divers ministères qui, collectivement, achètent pour plus de deux milliards de dollars.

La grande conclusion à laquelle en est arrivé le Groupe d'étude, c'est que le gouvernement pourrait dépenser ses fonds de façon plus judicieuse en améliorant la gestion du système en place, en faisant davantage appel aux soumissions publiques et en intensifiant sa politique d'impartition. Le Groupe d'étude a estimé, par exemple, que si l'État faisait 55 % de ses acquisitions par voie d'appel d'offres, au lieu de 45 % comme il le fait à l'heure actuelle, il pourrait économiser annuellement environ 100 millions de dollars. En outre, il pourrait également économiser 200 millions de dollars s'il confiait à l'entreprise privée 15 % des services, tel l'entretien des bâtiments et du matériel, dont le gouvernement se charge actuellement.

Le Groupe d'étude en est également arrivé à la conclusion que si le gouvernement s'inspirait des objectifs de développement industriel et régional pour ses grandes

immobilisations (estimées à quelque 27 milliards au cours des dix prochaines années), il pourrait en résulter un nombre plus grand d'emplois durables de haute qualité et l'industrie canadienne pourrait être plus compétitive sur la scène internationale.

Groupe d'étude sur les programmes de réglementation

Le Groupe d'étude avait pour objectifs principaux de dresser un inventaire complet en matière de réglementation, de déceler les problèmes que présentait le nombre imposant de programmes fédéraux de réglementation et d'examiner comment se faisaient l'élaboration, l'application et l'évaluation des règlements. C'est ainsi qu'il a fait l'examen de 146 programmes de réglementation, administrés par 34,500 fonctionnaires et représentant un coût direct de 2.7 milliards de dollars par année pour le gouvernement.

Le Groupe d'étude a conclu de son examen que le Canada est à la fois trop réglementé et mal réglementé. Il y a trop de réglementation par rapport au seuil de tolérance du public et aux ressources dont on dispose pour mettre en oeuvre et faire respecter les règlements. Bien qu'il en coûte relativement peu au gouvernement pour appliquer ces programmes de réglementation, ceux-ci sont néanmoins onéreux pour le secteur privé et pour l'économie dans son ensemble. Ce sont les contribuables et les consommateurs qui en paient les coûts cachés, que l'on évalue à au moins 30 milliards de dollars chaque année.

En outre, de l'avis du Groupe d'étude l'effet cumulatif d'une réglementation faite à trois paliers de gouvernement représente un obstacle énorme à l'initiative, à l'esprit d'entreprise et à la liberté personnelle. Bien qu'il se soit principalement penché sur les programmes du gouvernement fédéral, le Groupe d'étude a constaté que c'est l'amalgame des programmes de réglementation de tous les ordres de gouvernement qui constitue "le problème principal de la réglementation canadienne".

Le Groupe d'étude fait remarquer que le contrôle administratif et la surveillance politique ont fait défaut tout autant sur le plan des modalités d'élaboration que de la substance des règlements fédéraux et qu'il est impossible de bien évaluer les programmes actuels de réglementation.

Examen des organismes de réglementation

Bien que cela ne fasse pas officiellement partie de l'examen des programmes du Groupe de travail, l'examen des options visant à la réforme des relations entre le gouvernement et les organismes de réglementation est très voisin de l'examen des programmes de réglementation. Cette étude visait surtout à examiner les contrôles et les responsabilités au niveau de la prise de décisions, le mode d'action des organismes de réglementation, les nominations, les contrôles administratifs et un certain nombre de questions relatives aux divers organismes.

Selon le Groupe chargé de l'examen, la prolifération des organismes de réglementation au cours des dernières décennies a deux causes principales : l'augmentation considérable des interventions de l'État dans le domaine économique et le recours de plus en plus fréquent à des organismes, plutôt qu'à des ministères ou à des tribunaux, pour assurer la réglementation.

En formulant ses conclusions, le Groupe a énuméré un certain nombre de questions que les personnes consultées ont qualifiées d'"urgentes". En voici quelques-unes : les organismes de réglementation ne devraient exister que dans les cas où il est manifeste, d'une part, qu'une intervention s'impose et, d'autre part, que les organismes en question assureraient les fonctions de réglementation de façon plus efficace et plus efficiente que les ministères ou les tribunaux; ils sont mieux placés pour trancher les questions relatives à certains droits lorsqu'il est nécessaire de protéger l'arbitrage des rouages de la politique; ils devraient se limiter à l'arbitrage de certains cas particuliers; ils devraient jouir de toute l'indépendance voulue, tout en rendant compte au gouvernement de leur gestion; les procédures des organismes de réglementation devraient être plus informelles et plus souples que celles des tribunaux, ces derniers veillant à ce que les organismes n'outrepassent pas leur mandat.

Groupe d'étude sur les biens immobiliers

La surface totale des bâtiments fédéraux est de 30 millions de mètres carrés tandis que les terres fédérales s'étendent sur une superficie globale de 21 millions d'hectares. Par ailleurs, le gouvernement fédéral possède 150 aéroports, des installations portuaires considérables et un bon nombre de prisons, de parcs et autres biens

immeubles. Lors d'une première estimation, on avait fixé à 17,000 années-personnes et à deux milliards de dollars annuellement le coût de la gestion de ces biens-fonds. Le relevé définitif du Groupe d'étude s'établit plutôt à 35,000 années-personnes et à six milliards de dollars. La valeur globale se situe quant à elle entre 40 et 60 milliards de dollars.

Le Groupe d'étude en a conclu que toute la construction et tous les achats faits au cours des dernières décennies ont donné "un système hypertrophié, avec trop peu de gestionnaires et trop d'employés". Souvent politisé par le passé, le système a aussi servi à appuyer des objectifs économiques et sociaux et à répartir des bénéfices de par le pays. Le Groupe d'étude propose essentiellement d'établir un plan rigoureux de disposition des biens immobiliers et de modifier le cadre de la gestion immobilière du gouvernement.

Le Groupe d'étude a relevé plusieurs failles fondamentales dans le système : partage illogique des responsabilités immobilières du gouvernement fédéral, absence de coordination centrale et combinaison impossible des rôles attribués au ministère des Travaux publics, qui est tout à la fois le grand propriétaire terrien et le pourvoyeur de services aux locataires.

Groupe d'étude sur les principales enquêtes

Les principales enquêtes du gouvernement fédéral permettent de recueillir des données sur le pays, sur ses habitants, sur son économie, sur ses richesses naturelles et sur son environnement. Elles coûtent aux contribuables plus de 750 millions de dollars par année et emploient un peu plus de 10,000 fonctionnaires.

Le Groupe d'étude en est arrivé à la conclusion qu'en ce qui a trait aux ressources naturelles et l'environnement, les frais généraux étaient excessifs et faisaient double emploi et que les enquêtes étaient mal coordonnées et mal ciblées. En outre, le fait de réunir l'activité scientifique et les enquêtes dans les programmes sur les principales enquêtes fausse les décisions relatives au financement, car les deux ne répondent pas aux mêmes principes ni aux mêmes priorités.

Le Groupe d'étude a aussi constaté que le secteur privé pouvait jouer un rôle beaucoup plus important dans le

domaine des principales enquêtes, d'abord en concluant des contrats avec le gouvernement pour l'exécution des enquêtes puis en trouvant de nouvelles applications pour valoriser les données publiques recueillies.

Groupe d'étude sur le Régime d'assistance publique du Canada

C'est par le truchement du Régime d'assistance publique du Canada que le gouvernement fédéral assume jusqu'à 50 % du coût des services d'assistance sociale et de bien-être offerts par les provinces. Les dépenses sont passées de 343 millions en 1967-1968 à quatre milliards de dollars en 1984-1985; en 1984, environ deux millions de Canadiens ont reçu un soutien de revenu et un demi-million d'autres ont bénéficié des services sociaux financés dans le cadre du Régime.

Le Groupe d'étude a constaté que le Régime était appliqué de façon très uniforme malgré sa complexité, les contextes divers dans lesquels il est appliqué et aussi les diverses sphères de compétence et les divers organismes prestataires en jeu. Il a aussi fait observer que près de la moitié de tous les bénéficiaires actuels de l'assistance sociale sont aptes à travailler, mais ne peuvent trouver de travail.

Bien que les coûts du programme n'aient cessé d'augmenter ces dernières années, le Groupe d'étude en a néanmoins conclu qu'il n'y a pas vraiment de solution de rechange et que, par conséquent, il n'y a pas lieu d'apporter de modifications radicales. Puisque le Régime doit répondre en partie aux besoins de ceux et celles qui subissent le contrecoup des difficultés économiques actuelles, il faut donc trouver ailleurs la solution à ces problèmes.

Groupe d'étude sur les programmes des affaires des anciens combattants

Le portefeuille des affaires des anciens combattants assure un certain nombre de services aux anciens combattants et à d'autres citoyens admissibles aux pensions et allocations de guerre pour les civils. Ces services sont assurés par cinq ministères ou organismes indépendants : le ministère des Affaires des anciens combattants, la Commission des allocations aux anciens combattants, la Commission canadienne des pensions, le Conseil de révision

des pensions et le Bureau de services juridiques des pensions. Leur budget global pour l'exercice 1985-1986 s'élève à 1.6 milliard et à environ 4,100 années-personnes.

Pendant des années, le retard apporté à répondre aux demandes de pensions d'invalidité a constitué un problème pressant. Le Groupe d'étude a constaté, au moment de l'examen, qu'il y avait un arriéré de huit mois dans le cas des nouvelles demandes, un arriéré de quatre mois pour les appels interjetés auprès de la Commission canadienne des pensions et une liste d'attente longue de onze mois au Conseil de révision des pensions. Un certain nombre de mesures avaient déjà été prises pour réduire ces retards et le Groupe d'étude en a proposé d'autres pour accélérer les opérations et coordonner l'activité des divers organismes en cause.

Du point de vue du Groupe d'étude, le cadre juridique actuel, qui compte 27 lois distinctes, est trop complexe et présente diverses lacunes sur le plan de la responsabilité. Par ailleurs, les programmes de services aux anciens combattants recoupent d'autres programmes fédéraux et provinciaux ainsi que certains autres services qui pourraient fort bien être assurés par le secteur privé.

Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche

Le gouvernement fédéral participe à un vaste éventail de programmes dans les domaines de l'éducation et de la recherche. En matière d'éducation, ces programmes sont fort variés; il y a, entre autres, les tranches globales versées au titre de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis et les services éducatifs offerts directement aux autochtones. Sur le plan de la recherche, le gouvernement entreprend lui-même des recherches considérables, appuie les activités universitaires de recherche-développement et encourage celles menées dans le secteur privé en offrant à celui-ci des subventions et des dégrèvements fiscaux.

Le Groupe d'étude en conclut que le mode actuel de financement des programmes établis au niveau de l'enseignement postsecondaire comporte bien des inconvénients, et il offre toute une série d'options à considérer. Il appuie d'autre part le principe de l'égalité d'accès et de responsabilité pour les dépenses fédérales dans les programmes d'aide aux étudiants. Il fait en outre remarquer que le

gouvernement devrait modifier son mode de gestion et sa façon de procéder pour respecter le principe du contrôle de l'instruction des Indiens par les Indiens.

En matière de recherche et de développement, le Groupe d'étude constate que le Canada a, de façon générale, perdu du terrain par comparaison à d'autres pays dans le secteur de l'enseignement supérieur. Il constate en outre que le budget de la recherche interne est cinq fois plus élevé que les crédits de recherche alloués à l'industrie. Enfin, il recense un certain nombre d'options relatives aux conseils subventionnaires de recherches et à la recherche intra-muros.

Groupe d'étude sur les programmes de création d'emplois et de formation, et sur les services d'emploi

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada est responsable de 75 % des dépenses directes et de 90 % des sorties directes de fonds de ces programmes. Le Groupe d'étude a relevé 65 programmes d'un coût total d'à peu près 2.7 milliards de dollars par année. De ce nombre, environ 51 % (1.4 milliard) sont des programmes de formation et 39 % (1.1 milliard), des programmes de création d'emplois.

Le Groupe d'étude a conclu que les programmes actuels de formation et de création d'emplois répondent à un besoin social important. Il propose toutefois des moyens d'offrir un meilleur service à la clientèle et de réduire les frais d'administration. Il constate en outre que l'on s'entend généralement pour dire que la formation pour la formation n'est pas souhaitable et que le secteur privé ne participe pas assez au choix et à l'élaboration des programmes institutionnels de formation destinés à répondre aux besoins prévus en matière de main-d'oeuvre professionnelle.

Le Groupe d'étude a conclu par ailleurs que le gouvernement fédéral peut continuer à jouer un rôle très important en matière de services généraux de placement, car les travailleurs placés prennent ainsi moins de temps à se trouver un emploi. Cependant, il y aurait lieu d'améliorer sensiblement les services actuels; autrement, le gouvernement devrait simplement cesser de fournir ce service.

Groupe d'étude sur les programmes de logement

Dans le domaine du logement, une bonne partie de l'activité du gouvernement fédéral se fait par l'entremise d'une société d'État, la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Celle-ci compte sur un effectif global de 3,700 années-personnes réparties entre 70 bureaux régionaux et succursales au pays. Le gouvernement dispose par ailleurs d'un éventail de programmes axés sur la qualité des logements. L'industrie du bâtiment est généralement considérée comme l'un des éléments importants de l'économie dans son ensemble.

Le Groupe d'étude est arrivé à la conclusion qu'il était nécessaire de ménager un équilibre prudent entre les multiples finalités de la politique du logement. D'où la nécessité de bien équilibrer les objectifs sociaux et les objectifs du logement, les programmes visant les nouvelles constructions et ceux qui portent sur les bâtiments actuels, le rôle du gouvernement fédéral et celui des gouvernements provinciaux, et les différents domaines de recherche qui se disputent la priorité en matière de logement.

Le Groupe d'étude propose une nouvelle politique nationale, car il ne croit pas que la composition actuelle des programmes puisse contribuer à réaliser les nouveaux objectifs. À son avis, il y aurait lieu de restructurer les meilleurs programmes en place, d'en regrouper certains et d'en établir de nouveaux.

Groupe d'étude sur la citoyenneté, la main-d'oeuvre et l'immigration

Le Groupe d'étude a examiné ici cinq secteurs distincts : l'immigration et la citoyenneté, la dotation et le perfectionnement dans la fonction publique fédérale (le ressourcement humain), l'égalité des chances pour les femmes, la sécurité et l'hygiène au travail, la réglementation fédérale du travail. Il a dénombré 50 programmes différents qui coûtent 278 millions de dollars, qui font appel à 4,100 fonctionnaires et qui sont répartis entre six ministères fédéraux et six organismes fédéraux indépendants.

Dans le domaine de l'immigration, le Groupe d'étude a notamment proposé d'adopter une politique qui favorise la venue au Canada des émigrants les plus susceptibles de s'y

adapter; il a en outre suggéré qu'un contrôle soit exercé sur le mouvement des réfugiés et sur ceux qui revendiquent illégitimement le statut de réfugiés, et enfin que le gouvernement s'associe au secteur privé pour faciliter l'adaptation des immigrants.

Les points clés qui, selon le Groupe d'étude, doivent être améliorés au chapitre du ressourcement humain concernent la simplification des divers processus relatifs au personnel (et tout particulièrement la dotation, ainsi que la formation et le perfectionnement) et l'adoption des mesures législatives appropriées pour réglementer la fonction publique fédérale.

Dans le domaine des programmes relatifs au travail, le Groupe d'étude a conclu que le ministère du Travail avait l'orientation voulue pour offrir les services qui relèvent de son mandat, mais il a néanmoins fait remarquer qu'il y aurait lieu de pratiquer certains regroupements. Le Groupe d'étude s'inquiète de ce que le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail s'attache plutôt à fournir de l'information et ce, au détriment d'une prestation équilibrée de son mandat dans ce domaine.

Groupe d'étude sur les programmes de santé et de sport

Dans le domaine des soins directs de santé, le gouvernement fédéral n'est responsable que des soins offerts à certaines catégories de gens (par ex., le personnel des Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada) en raison du partage constitutionnel des responsabilités et des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il assure aussi des services de santé aux Indiens et aux Inuit et offre toute une gamme de services de santé à contrat aux administrations du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Le Groupe d'étude met de l'avant un certain nombre d'options visant à améliorer et à stabiliser les relations fédérales-provinciales dans le domaine du financement des programmes établis; en outre, il fait observer que la Loi canadienne sur la santé devrait être améliorée pour donner plus de souplesse au système. Le Groupe d'étude a également fait diverses suggestions pour réduire le coût de certains programmes de Santé et Bien-être social Canada.

Groupe d'étude sur le système judiciaire

Au Canada, diverses institutions publiques et privées, fédérales et provinciales, sont chargées de l'administration et de l'application de la justice. Ensemble, elles constituent ce qu'on peut appeler le "système de justice" du Canada. Le Groupe d'étude s'est penché assez longuement sur les articulations du système et il en est venu à la conclusion que ces interrelations étaient mal comprises et, vraisemblablement, mal imbriquées. Le Groupe d'étude a par ailleurs constaté que bon nombre des intervenants au niveau des principales composantes du système ne semblaient pas vouloir ou pouvoir adopter une vue d'ensemble du système. À son avis, cette question est au coeur même de beaucoup des problèmes actuels qui grèvent le système de justice.

Le fait que la justice soit à la fois de compétence fédérale et de compétence provinciale a donné lieu à diverses difficultés par le passé. Cependant, le Groupe d'étude a constaté que les deux ordres de gouvernement cherchent des solutions pratiques à ces difficultés. Par ailleurs, il propose qu'un plus grand nombre des prestations des programmes de justice soient transférées aux provinces qui veulent les assumer.

Le Groupe d'étude a également examiné un certain nombre de secteurs clés du domaine de la justice, y compris la responsabilité en matière de droit international, la coordination de la recherche, l'élaboration des politiques et la rédaction législative.

Le Groupe d'étude fait notamment valoir que le système de justice est à une croisée des chemins et que le gouvernement fédéral a un rôle central à jouer. À son avis, la qualité de l'administration de la justice va retenir de plus en plus l'attention publique au fur et à mesure que le système évolue au rythme rapide des changements sociaux et économiques.

Groupe d'étude sur les programmes relatifs à l'environnement

Le ministère de l'Environnement est, au sein de l'administration fédérale, le principal responsable des questions environnementales et des questions relatives à la conservation. Le ministère se répartit en "services", dont le Service de l'environnement atmosphérique, le Service de la protection de l'environnement, le Service de la

conservation de l'environnement et Parcs Canada. Les ressources affectées à ces diverses activités s'élèvent à 760 millions de dollars et à 10,300 années-personnes pour l'exercice 1985-1986.

Le Groupe d'étude a constaté que le ministère faisait face à des problèmes considérables sur le plan de la protection de l'environnement, en partie à cause du vaste mandat que lui reconnaît d'office le public, de certaines responsabilités divergentes et des difficultés techniques que présente, à très long terme, l'évaluation des conséquences environnementales.

Le Groupe d'étude a procédé à certaines études thématiques qui recoupent divers programmes. Voici quelques-uns des thèmes étudiés : organisation, gestion et ressources; gestion des activités scientifiques; exécution du mandat du gouvernement fédéral en matière de qualité de l'environnement; politiques et programmes de mise en valeur des ressources et de protection de l'environnement dans le Nord.

Groupe d'étude sur les programmes destinés aux autochtones

Les programmes et les services fournis aux autochtones par le gouvernement fédéral varient selon le groupe et le lieu. Un grand nombre de services sont offerts directement aux Indiens inscrits qui vivent dans les réserves, tandis que le système d'admissibilité aux services gouvernementaux est beaucoup plus complexe dans le cas des Indiens inscrits qui vivent à l'extérieur des réserves. Quant aux services offerts aux Indiens non inscrits et aux Métis, ils sont le fait d'un certain nombre de programmes établis pour répondre à des besoins particuliers. L'administration des Territoires du Nord-Ouest est chargée des services offerts aux Inuit; elle reçoit le gros de ses fonds par le truchement d'un transfert direct de la part du gouvernement fédéral. Sans compter les programmes universels qui sont accessibles à tous les Canadiens, les programmes et services dispensés aux autochtones ont coûté plus de 2.7 milliards en 1984-1985.

Par ses principales conclusions, le Groupe d'étude a voulu créer un climat où les autochtones s'aident eux-mêmes par une action individuelle et collective. Il a constaté qu'en dépit des efforts déployés par le gouvernement, les communautés autochtones continuaient à être relativement démunies, et en a conclu que des rajustements importants doivent être apportés à la politique du gouvernement.

En élaborant une nouvelle approche des programmes destinés aux autochtones, le Groupe d'étude a recensé un certain nombre de thèmes sur lesquels il y aurait lieu de se pencher. Parmi ceux-ci, notons le ciblage des dépenses, l'encouragement de l'esprit d'entreprise, le réaménagement des arrangements fédéraux-provinciaux pour regrouper les services et élaborer des plans conjoints, la possibilité de faire participer le secteur privé et, dans la mesure du possible, le décentralisation des services de soutien.

Groupe d'étude sur les programmes agricoles

L'examen des programmes agricoles recouvre une quarantaine de programmes représentant un coût d'environ 2.7 milliards de dollars, ainsi que des mesures fiscales évaluées à 400 millions. Ces programmes et ces mesures fiscales relèvent d'un certain nombre de ministères fédéraux, dont Agriculture Canada, Transports Canada, le ministère de la Consommation et des Corporations, Environnement Canada, Santé et Bien-être social Canada et les Affaires extérieures.

L'une des principales observations du Groupe d'étude a été que "les programmes établis par le gouvernement ont un arrière-goût d'époque révolue"; ils ne sont plus au diapason des réalités, des demandes et des possibilités d'aujourd'hui. Le Groupe a également retrouvé la même attitude anachronique au service de recherches d'Agriculture Canada, dont les récentes réalisations ont été plutôt limitées. Par exemple, le Groupe a noté une concentration exagérée sur le blé à haute teneur protéique, pratiquement à l'exclusion des autres espèces, même si la demande pour le blé à faible teneur protéique est de plus en plus forte sur la scène internationale.

En examinant l'effort actuel de commercialisation, le Groupe d'étude en est venu à la conclusion que bien des instruments nécessaires à la réussite existent déjà, mais qu'on se contente encore beaucoup trop de réagir plutôt que d'agir. Les auteurs du rapport proposent un effort de commercialisation mieux concerté et plus soutenu, et qui tienne compte plus étroitement des besoins des clients. En d'autres termes, les activités de recherche-développement devraient s'articuler davantage autour des réalités du marché.

Dans son examen, le Groupe s'est aussi penché sur le fonctionnement et l'administration de divers organismes, offices de commercialisation et commissions, dont la Commission canadienne du lait, la Commission canadienne du blé et les services d'inspection.

Groupe d'étude sur les subventions et services aux entreprises

Le Groupe d'étude a examiné un grand nombre de programmes axés principalement sur le secteur des affaires : exonérations de la taxe de vente fédérale, dépenses fiscales en faveur des sociétés, stimulation de l'industrie, programmes pour la petite entreprise, développement du commerce et des marchés, programmes de recherche-développement, ententes auxiliaires de développement économique et régional. Au total, il a effectué 140 examens portant sur 218 programmes fédéraux et fédéraux-provinciaux, évalués à quelque 16.4 milliards de dollars en 1984-1985 et faisant appel à plus de 68,000 fonctionnaires.

La principale conclusion du Groupe est que le gouvernement donne "à pleines mains" par le biais d'un système de stimulants industriels extrêmement généreux (qui donne d'ailleurs lieu à des chevauchements aussi bien interministériels qu'intergouvernementaux).

Ce système comprend des subventions directes tout autant que des mesures fiscales. Les auteurs du rapport en sont arrivés à la conclusion que, comme les mesures fiscales et les programmes de dépenses suivent des règles tout à fait différentes et sont assujettis à des contrôles fort différents, rares sont ceux qui peuvent cerner l'étendue des programmes et leurs répercussions.

Certaines des constatations principales du Groupe d'étude ont constitué la base de deux des problèmes de fond relevés plus haut : le phénomène de la subvention universelle et la méconnaissance de la totalité fiscale.

Groupe d'étude sur les programmes de transports

Le Groupe a examiné 126 programmes du gouvernement fédéral auxquels des dépenses nettes d'environ 2.9 milliards de dollars et plus de 20,500 années-personnes ont été affectées pour l'exercice financier 1985-1986. Voici les secteurs étudiés : la réglementation économique du système de transport, la réglementation de la sécurité, les

enquêtes sur les accidents, le transport aérien, la Garde côtière canadienne, les ports, les services ferroviaires voyageurs, le transport du grain, l'aide au transport maritime, les services ferroviaires marchandises, les routes, ponts, écluses et barrages du gouvernement fédéral, et la recherche en transports.

Le Groupe d'étude est parti du principe que les divers modes de transport concurrentiels doivent être traités équitablement pour ce qui est des subventions, de la proportion des coûts recouvrés et du niveau de services assurés ou financés par le gouvernement fédéral. Il s'est dit en outre que les subventions de l'État à des transporteurs choisis ne doivent pas nuire aux concurrents non subventionnés et que, s'il faut subventionner un service de transport, seul le moins coûteux de tous les modes de transport concurrentiels devrait être choisi et les services fournis devraient être remboursés au prix du marché.

Le Groupe a indiqué que le gouvernement devait prendre des décisions relativement à trois programmes en particulier, soit les services ferroviaires voyageurs, la Garde côtière canadienne et le transport aérien, qui, à eux seuls, absorbent plus de 64 % de l'ensemble des dépenses des programmes. Il a constaté, par exemple, que le coût des services ferroviaires voyageurs était disproportionné par rapport aux vrais besoins du public.

Groupe d'étude sur la culture et les communications

Aux termes de son mandat, le Groupe d'étude devait examiner plus d'une centaine de programmes représentant des dépenses de 2.2 milliards de dollars au cours de l'exercice 1985-1986. Ces programmes mobilisent un effectif d'environ 5,200 années-personnes contrôlées par le Conseil du Trésor et plus de 12,000 années-personnes hors de son contrôle (presque toutes se trouvent à Radio-Canada, au Conseil des Arts, à Téléfilm et au Centre national des Arts). L'examen portait également sur des dépenses fiscales de l'ordre de 750 millions de dollars, mais non sur les années-personnes associées à ces mesures.

Les observations du Groupe d'étude portent sur un certain nombre de secteurs thématiques. Ces thèmes privilégient le soutien technique et financier aux membres de la communauté artistique et culturelle, tout en visant à supprimer un bon nombre des subventions destinées aux consommateurs de la culture. De plus, l'élimination du

double emploi et des anomalies qui grèvent un certain nombre de programmes permettrait, selon le Groupe d'étude, d'atteindre à un meilleur équilibre des programmes dans les secteurs du film, de la vidéo et de l'édition.

Le Groupe a également constaté qu'il serait nécessaire de faire davantage pour sensibiliser le public à l'activité culturelle et le faire participer aux manifestations culturelles organisées au Canada; il y aurait lieu également de faire connaître davantage la culture canadienne à l'étranger. Par ailleurs, le Groupe a signalé que les programmes culturels du Canada étaient mal répartis entre les régions et qu'il faudrait améliorer les rapports entre le gouvernement fédéral et les organismes culturels chargés d'appliquer la politique du gouvernement.

Groupe d'étude sur les programmes touchant les ressources naturelles

"Le Canada est une nation commerçante, une nation bâtie sur le roc, taillée à même la forêt et baignée par des mers qui renferment d'énormes richesses." C'est sur ces mots que s'ouvrent les observations du Groupe d'étude au sujet des programmes touchant les richesses naturelles. Les exportations canadiennes reposent en grande partie sur les industries de la pêche, des forêts et des mines.

Le Groupe souligne surtout que les leçons du passé ne peuvent servir à façonner l'avenir. Il en arrive à la conclusion que le Canada ne peut tout simplement se contenter d'offrir ses produits sur le marché. Il ne pourra améliorer sa situation concurrentielle sur les marchés internationaux des ressources naturelles que si les Canadiens deviennent des producteurs plus efficaces et des commerçants plus astucieux.

Le Groupe a recensé des moyens de gérer et de mettre en valeur les stocks de poissons et de veiller à ce que la gestion et le renouvellement du patrimoine forestier deviennent des composantes clés de ce secteur au Canada. Les auteurs du rapport se sont en outre penchés sur les relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones pour ce qui concerne les terres et les ressources sur les réserves, ainsi que le transfert des pouvoirs et l'octroi de l'autonomie administrative aux habitants du Nord canadien.

Le Groupe d'étude a fait observer que le Canada doit se tailler une place comme exportateur novateur, fiable et concurrentiel.